

INZAKE HET VERZOEK OM EEN PREJUDICIËLE BESLISSING (ZAAK C-151/22):

S. en A.

en

STAATSSECRETARIS VAN VEILIGHEID EN JUSTITIE (NEDERLAND)

Verzoekers

en

**UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES
("UNHCR")**

Andere partij

**ZIENSWIJZE UNHCR
OP HET VERZOEK OM EEN PREJUDICIELE BESLISSING**

I. Introductie¹

1. Het voorliggende verzoek om een prejudiciële beslissing van de Raad van State (Nederland) aan het Hof van Justitie van de Europese Unie ('het Hof')² betreft de uitleg van politieke opinie als reden voor gegronde vrees voor vervolging in artikel 10, lid 1, onder e), van Richtlijn 2011/95/EU van het Europees Parlement en de Raad van 13 december 2011 ('Kwalificatierichtlijn')³ en de vraag of "de staatssecretaris, als voorwaarde voor het

¹ Dit verzoek houdt geen uitdrukkelijke of stilzwijgende ontheffing in van enig voorrecht of enige immuniteit die het UNHCR en zijn personeel genieten krachtens de toepasselijke internationale rechtsinstrumenten en erkende beginselen van het internationaal recht. Algemene Vergadering van de VN (AVVN), [Verdrag betreffende de voorrechten en immuniteiten van de Verenigde Naties](#), 13 februari 1946.

² Zie voor de precieze bewoordingen van het verzoek: [Verzoek om een prejudiciële beslissing, ingediend door de Raad van State \(Nederland\)](#) op 2 maart 2022 - S, A, Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie, zaak C-151/22, Hof van Justitie van de Europese Unie ('HvJ EU').

³ Europese Unie: Raad van de Europese Unie, [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 internationaal beschermin ggenieten, voor een uniforme status voor vluchtelingen of voor personen die in aanmerking komen voor subsidiare bescherming, en voor de inhoud van de verleende bescherming \(herschikking\)](#), 20 december 2011, OJ L. 337/9-337/26; 20.12.2011, 2011/95/EU.

verlenen van internationale bescherming, moet onderzoeken en beoordelen of de politieke opinie waar de vreemdeling zich op beroept van een bepaalde sterkte is”.⁴

2. Deze zienswijze bestaat uit zeven delen. Na dit deel wordt in Deel II het belang en de deskundigheid van UNHCR in deze zaak toegelicht. In Deel III wordt het relevant juridisch kader geschetst. Deel IV gaat in op de eerste vraag van de Raad van State, namelijk of de vervolgingsgrond politieke opinie ook kan worden ingeroepen door verzoekers die alleen een politieke opinie zeggen te hebben en/of 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. In Deel V wordt antwoord gegeven op de tweede en de derde vraag van de Raad van State, namelijk of de politieke opinie ‘diepgeworteld’ of ‘fundamenteel’ moet zijn. Deel VI gaat in op de vierde vraag, die betrekking heeft op het verbergen van een politieke opinie en op de vraag of van een verzoeker die geen diepgewortelde politieke opinie heeft, kan worden verwacht dat hij zich onthoudt van het uiten van die politieke opinie. Deel VII sluit af en vat het standpunt van UNHCR over deze vragen samen.

II. Het belang en de deskundigheid van UNHCR in deze aangelegenheid.

3. UNHCR heeft van de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties het mandaat gekregen om vluchtelingen internationale bescherming te bieden en samen met regeringen naar oplossingen voor hen te zoeken.⁵ UNHCR vervult haar mandaat onder andere door toe te zien op de toepassing van de internationale verdragen voor de bescherming van vluchtelingen.⁶ De staten die partij zijn bij het *Verdrag betreffende de status van vluchtelingen van 1951* en het bijbehorende *Protocol van 1967* (samen het ‘Verdrag van 1951’ genoemd),⁷ waaronder alle EU-lidstaten, zijn verplicht met UNHCR samen te werken bij de uitoefening van haar mandaat en zo haar toezichthoudende rol te vergemakkelijken.⁸ In het kader van de uitoefening van haar toezichthoudende rol geeft UNHCR richtlijnen uit voor de interpretatie en toepassing van de betekenis van bepalingen en termen in

⁴ [Verzoek om een prejudiciële beslissing, ingediend door de Raad van State \(Nederland\)](#), zaak C-151/22, par. 11.

⁵ [Statute of the Office of the United Nations High Commissioner for Refugees](#), 14 december 1950, par. 1.

⁶ *Ibid*, par. 8(a)

⁷ [Verdrag betreffende de status van vluchtelingen](#), 28 juli 1951, UNTS nr. 2545, vol. 189, p. 137.

⁸ Artikel 35 van het Verdrag van 1951 en Artikel 2 van het [Protocol betreffende de status van vluchtelingen](#).

internationale vluchtelingen instrumenten, met name het Verdrag van 1951. Deze richtlijnen bevatten ook het *UNHCR Handboek Inzake de Procedures en Criteria voor het Vaststellen van de Vluchtelingenstatus* ('UNHCR Handboek'), dat later is aangevuld met een aantal *Richtlijnen inzake internationale bescherming*.⁹

4. Ook in het recht van de Europese Unie is de toezichthoudende verantwoordelijkheid van UNHCR weerspiegeld, onder meer in artikel 78, lid 1, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie ('VWEU'), wat bepaalt dat het asielbeleid van de Europese Unie in overeenstemming met het Verdrag van 1951 moet zijn.¹⁰ In de secundaire EU-wetgeving worden de rol en de deskundigheid van UNHCR uitdrukkelijk erkend. In considerans 22 van de Kwalificatierichtlijn staat bijvoorbeeld dat overleg met UNHCR "*voor de lidstaten waardevol advies [kan] opleveren bij het vaststellen van de vluchtelingenstatus overeenkomstig artikel 1 van het Verdrag van Genève*".¹¹ De toezichthoudende verantwoordelijkheid van UNHCR is ook weergegeven in artikel 29 van Richtlijn 2013/32/EU van 29 juni 2013 ('de Procedurerichtlijn'), dat de lidstaten verplicht UNHCR in staat te stellen om "*bij de uitoefening van zijn toezichthoudende taak*" haar standpunten kenbaar te maken over individuele verzoeken om internationale bescherming "*in elke fase van de procedure*".¹²
5. Al meer dan 70 jaar ziet UNHCR wereldwijd toe op de toepassing van het Verdrag van 1951. Het Verdrag van 1951 zelf wordt, onder meer door dit Hof, algemeen erkend als "*de hoeksteen van het internationale rechtsstelsel ter bescherming van vluchtelingen*".¹³ Het Hof heeft ook erkend dat "*documenten van de Hoge Commissaris van de Verenigde Naties voor Vluchtelingen (UNHCR) bijzonder relevant zijn gelet op de rol die het Verdrag van Genève aan de UNHCR toekent*".¹⁴ Het UNHCR Handboek is door de Hoogerechtshoven

⁹ UNHCR, [Handboek inzake de procedures en criteria voor het vaststellen van de vluchtelingenstatus en richtlijnen inzake internationale bescherming](#), 1979, hertuitgegeven februari 2019.

¹⁰ Europese Unie: [Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie](#), 13 december 2007, OC C 115/47 of 9.05.2008

¹¹ Kwalificatierichtlijn, noot 3 hierboven.

¹² Europese Unie, [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 \(herschikking\)](#) 29 juni 2013, OJ L. 180/60 180/95; 29.6.2013, 2013/32/EU.

¹³ [Salahadin Abdulla and Others v. Bundesrepublik Deutschland](#), C-175/08; C-176/08; C-178/08 & C-179/08, HvJ EU, 2 maart 2010, [52]; [Bundesrepublik Deutschland v. B and D](#), C-57/09 en C-101/09, HvJ EU, 9 november 2010, [77].

¹⁴ [Mohammed Bilali v Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl](#), C-720/17, HvJ EU, 23 mei 2019 [57].

van Canada, het Verenigd Koninkrijk en de Verenigde Staten aangemerkt als een “zeer relevante autoriteit”,¹⁵ een “zeer overtuigende autoriteit”,¹⁶ een bron van “belangrijke richtlijnen”,¹⁷ en een document waaraan “aanzienlijk gewicht moet worden toegekend, in het licht van de verplichting van de lidstaten uit hoofde van artikel 35 van het Verdrag om zijn taak van toezicht op de toepassing van de bepalingen van het Verdrag te vergemakkelijken”.¹⁸ Het UNHCR *Handboek* is ook aanvaard als een geldige bron van interpretatie krachtens artikel 31, lid 3, onder b), van het *Verdrag van Wenen van 1969 inzake het verdragenrecht*, omdat het een afspiegeling is van “de latere praktijk bij de toepassing van het verdrag”.¹⁹ De “*unieke en ongeëvenaarde deskundigheid*”²⁰ van UNHCR inzake specifieke juridische kwesties is ook erkend door het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (‘EHRM’), dat de bepalingen van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens uitdrukkelijk heeft uitgelegd op een wijze die in overeenstemming is met de UNHCR richtlijnen.²¹

III. Relevant juridisch kader

(i) Internationaal recht: het Verdrag van 1951 en de internationale wetgeving inzake mensenrechten

¹⁵ *Chan v. Canada (Minister of Employment and Immigration)*, [1995] 3 S.C.R. 593, bij par. 46; *Canada (Attorney General) v. Ward*, [1993] 2 S.C.R. 689, pp. 713-714.

¹⁶ *R v. Secretary of State for the Home Department, Ex parte Adan*, [2001] 1 All ER 593, [2001] 2 AC 477, p. 519.

¹⁷ *Immigration and Naturalization Service v. Cardoza-Fonseca*, 480 U.S. 421 (1987); 107 S. Ct. 1207.

¹⁸ *Al-Sirri (FC) (Appellant) v. SSHD (Respondent) and DD (Afghanistan) (FC) (Appellant) v. SSHD (Respondent)*, [2012] UKSC 54, bij [36] waarin wordt aangehaald: *R v Asfaw* [2008] AC 1061, van Lord Bingham bij par. 13, en *R v Uxbridge Magistrates' Court, Ex p Adimi* [2001] QB 667, p. 678.

¹⁹ *Verdrag van Wenen inzake het verdragenrecht* 1155 U.N.T.S. 33; Can. T.S. 1980 No. 37 zoals besproken met betrekking tot het UNHCR Handboek in *Pushpanathan v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)* [1998] 1 SCR 982, [53].

²⁰ UK Supreme Court, *EM(Eritrea) v Secretary of State for the Home Department* [2014] UKSC 12, [72].

²¹ Bijvoorbeeld, *Saadi tegen Verenigd Koninkrijk* (2008) 47 EHRR 17, [65]. Over het gezaghebbende karakter van de verslagen van UNHCR met betrekking tot de omstandigheden in een derde land zie *Ilias en Ahmed tegen Hongarije*, nr. 47287/15, EHRM, Arrest van 21 november 2019, [141] en [163]. Over de noodzaak om “het nodige gewicht” toe te kennen aan de conclusies van UNHCR over de risico's die asielzoekers lopen bij terugkeer, zie *Abdolkhani en Karimnia tegen Turkije*, nr. 30471/08, EHRM, arrest van 22 september 2009, [82]. Het EHRM merkte op dat zijn redenering in overeenstemming was met de UNHCR Richtlijnen in *F.G. tegen Zweden* nr. 43611/11, EHRM, Arrest van 23 maart 2016, [123].

6. Artikel 14, lid 1, van de *Universele Verklaring van de Rechten van de Mens* van 1948 erkent als universeel beginsel dat “*een ieder het recht heeft in andere landen asiel te zoeken en te genieten tegen vervolging*”.²²

7. Het Verdrag van 1951 bevatte voor het eerst één enkele, alomvattende definitie van een ‘vluchteling’, die recht zou hebben op asiel.²³ Centraal in die definitie stond artikel 1, A, lid 2, waarin werd bepaald dat de term ‘vluchteling’ van toepassing is op eenieder 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 invoeren; of die, indien hij geen nationaliteit bezit [...]”

8. Het Verdrag van 1951 bevestigt het beginsel dat mensen zonder onderscheid fundamentele rechten en vrijheden genieten.²⁴ Het recht op een eigen opinie en het recht op vrijheid van meningsuiting zijn twee van de fundamentele rechten en vrijheden in de internationale mensenrechtenwetgeving.²⁵ Beide rechten behoren tot de kern van de bescherming van vluchtelingen. De grondgedachte van het Verdrag van 1951 is om personen in staat te stellen een leven te leiden zonder vrees voor vervolging wegens, onder meer, hun politieke opinie.²⁶

(ii) Recht van de Europese Unie: De Kwalificatierichtlijn

9. Het VWEU vereist dat de Unie een gemeenschappelijk asielbeleid ontwikkelt, wat “*in overeenstemming [moet] zijn met het Verdrag van Genève van 28 juli 1951*”.²⁷ In de Kwalificatierichtlijn worden gemeenschappelijke criteria in de Europese Unie vastgesteld voor de erkenning van asielzoekers als vluchtelingen in de zin van artikel 1 van het Verdrag

²² *Universele Verklaring van de Rechten van de Mens*, GA Res 217(III), UNGAOR, UN Doc A/810, (1948) 71.

²³ Bijgewerkt door het [Protocol betreffende de status van vluchtelingen](#), dat in 1967 de geografische en tijdelijke beperkingen van het Verdrag van 1951 opheft.

²⁴ Verdrag van 1951, overweging 1.

²⁵ IVBPR, artikel 19, lid 1, en artikel 19, lid 2.

²⁶ UNHCR, *Legal considerations on the right for refugees to hold and express political opinions in their country of asylum*, 6 maart 2020, www.refworld.org/docid/5e67588e4.html.

²⁷ VWEU, Artikel 78, lid 1.

van 1951.²⁸ Zoals het Hof heeft benadrukt, moet de Kwalificatierichtlijn worden uitgelegd in het licht van de algemene opzet en doelstelling ervan, op een wijze die strookt met het Verdrag van 1951 en met de rechten die worden erkend in het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie ('Handvest').²⁹

10. Een verzoek voor internationale bescherming uit hoofde van de Kwalificatierichtlijn dient op individuele basis te worden beoordeeld, waarbij rekening dient te worden gehouden met de feiten die verband houden met het land van herkomst, de overgelegde bewijzen en “de individuele situatie en persoonlijke omstandigheden van de verzoeker”.³⁰

IV. Eerste prejudiciële vraag: Politieke opinie en *sur place* aanvragen voor internationale bescherming

11. Het is belangrijk te herhalen dat de prejudiciële vragen zien op een zeer specifieke en afgebakende subgroep van verzoekers die stellen internationale bescherming nodig te hebben om redenen van politieke opinie, maar die nog niet de “negatieve belangstelling van een actor van vervolging” hebben gewekt.³¹

12. De eerste prejudiciële vraag luidt:

Moet artikel 10, eerste lid, aanhef en onder e), van de Kwalificatierichtlijn 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?

13. UNHCR wenst twee opmerkingen naar voren te brengen in verband met deze vraag. Ten eerste vereist politieke opinie als beschermde grond in de zin van het Verdrag van 1951 geen bepaalde mate van overtuiging. Ten tweede moet de verzoeker niet noodzakelijkerwijs

²⁸ Kwalificatierichtlijn, noot 3 hierboven, overwegingen (23)-(25) en (49).

²⁹ Zie bijvoorbeeld gevoegde zaken C-199/12 tot en met C-201/12 *X, Y en Z tegen Minister voor Immigratie en Asiel* ECLI:EU:C:2013:720, par. 40. Er zij ook op gewezen dat artikel 3 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens bescherming biedt tegen uitzetting naar een land waar een persoon het risico loopt te worden onderworpen aan foltering of aan onmenselijke of vernederende behandeling of bestraffing.

³⁰ Kwalificatierichtlijn, noot 3 hierboven, artikel 4, lid 3.

³¹ Raad van State, [Uitspraak 202003129/1/V2 en 202004875/1/V2](#), ECLI:NL:RVS:2022:505, par. 18-19.

zijn land van herkomst hebben verlaten omdat hij de negatieve belangstelling had gewekt van een actor van vervolging, of omdat hij een politieke opinie heeft en/of heeft geuit.

i) Politieke opinie als beschermde grond in het Verdrag van 1951

14. De eerste opmerking betreft de betekenis van de term ‘politieke opinie’. UNHCR merkt op dat de term ‘political opinion’ in de Nederlandse versie van artikel 10, lid 1, onder e), van de Kwalificatierichtlijn is vertaald als “politieke overtuiging”, waarmee ‘political opinion’ ten onrechte zou kunnen worden uitgelegd als ‘politieke overtuiging’ in plaats van ‘politieke opinie’ zoals in de oorspronkelijke Engelse (‘political opinion’ - enkelvoud) en Franse tekst (‘opinions politiques’ - meervoud) van het Verdrag van 1951. ‘Opinion’ of ‘opinions’ wordt in het Nederlands nauwkeuriger vertaald met ‘opinie’ of ‘mening’; dit laatste woord is de vertaling die wordt gebruikt voor artikel 19 van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten (IVBPR), namelijk het recht op het hebben van een mening en de vrijheid van meningsuiting.³² Het Nederlandse woord ‘overtuiging’ kan er ten onrechte toe uitnodigen een element van ‘fundamentaliteit’ toe te voegen aan het recht om een mening te hebben en te uiten. Het vertalen van ‘politieke opinie’ naar ‘politieke overtuiging’ suggereert ten onrechte dat het gaat om iets dat fundamenteel is voor de identiteit, de overtuiging of de levenswijze van de persoon. Voorts kan het gebruik van verschillende termen in verschillende talen leiden tot een uiteenlopende uitleg van de beschermde grond in de nationale rechtsgebieden van de lidstaten van de EU.
15. Het vertalen van ‘politieke opinie’ naar ‘politieke overtuiging’ suggereert ten onrechte dat deze verdragsgrond vergelijkbaar is met de verdragsgrond ‘godsdiens’, waar in de Nederlandse versie van de Kwalificatierichtlijn naar wordt gerefereerd met het woord ‘geloofsovertuigingen’,³³ en dat het gaat om een fundamentele identiteit, overtuiging of levenswijze van de verzoeker. Hoewel er overlap kan zijn tussen de verdragsgronden ‘politieke opinie’ en ‘godsdiens’, net als tussen andere verdragsgronden, en er in een individueel geval meer dan één grond van toepassing kan zijn,³⁴ is elke verdragsgrond

³² [International Covenant on Civil and Political Rights](#), 16 december 1966, UNTS, vol. 999, p. 171.

³³ Kwalificatierichtlijn, noot 3 hierboven, artikel 10, lid 1, sub b.

³⁴ UNHCR, *Handboek*, para. 67. UNHCR, *Interpreting Article 1 of the 1951 Convention Relating to the Status of Refugees*, april 2001, www.refworld.org/docid/3b20a3914.html, par. 24.

niettemin een op zichzelf staande beschermde grond. Terwijl bijvoorbeeld de verdragsgrond ‘politieke opinie’ onder meer het recht op een eigen mening en de vrijheid van meningsuiting beoogt te beschermen, heeft de grond ‘godsdienst’ betrekking op het recht op vrijheid van gedachte, geweten en godsdienst.³⁵

16. Hoewel politieke opinie niet wordt gedefinieerd in het Verdrag van 1951 of elders in internationale mensenrechtenverdragen, worden de bescherming van het hebben en uiten van een opinie en de vrijwaring van discriminatie wegens het hebben en uiten van een opinie, met inbegrip van een politieke opinie, opgesomd in de *Universele Verklaring van de Rechten van de Mens*³⁶ en specifiek beschermd in het IVBPR, waarin staat dat eenieder het recht heeft een mening te koesteren en vrij is die te uiten.³⁷ Het recht op het hebben van een opinie en het recht op vrijheid van meningsuiting zijn verwante maar afzonderlijke mensenrechten verankerd in respectievelijk artikel 19, lid 1, en artikel 19, lid 2, van het IVBPR. Alle vormen van opinies worden beschermd, met inbegrip van politieke opinies die in welke vorm dan ook worden geuit en verspreid, en ongeacht het belang, de standvastigheid of de sterkte voor het individu dat ze heeft en/of uitdrukt. Opinies kunnen “feitelijk, toegedicht of verondersteld” zijn.³⁸ Het recht om een opinie te hebben strekt ook tot het recht om een opinie te vormen of deze te wijzigen wanneer en om welke reden iemand dat vrijelijk verkiest.³⁹ Zoals het VN Comité voor de rechten van de mens heeft bevestigd: “elke vorm van dwang om het hebben of niet hebben van een mening af te

³⁵ UNHCR, *Handboek*, par. 71.

³⁶ *Universele Verklaring van de Rechten van de Mens*, GA Res 217(III), UNGAOR, 3d Sess, Supp nr 13, UN Doc A/810, (1948) 71. “Artikel 2: Een ieder heeft aanspraak op alle rechten en vrijheden, in deze Verklaring opgesomd, zonder enig onderscheid van welke aard ook, zoals ras, kleur, geslacht, taal, godsdienst, politieke of andere overtuiging, nationale of maatschappelijke afkomst, eigendom, geboorte of andere status. Verder zal geen onderscheid worden gemaakt naar de politieke, juridische of internationale status van het land of gebied, waartoe iemand behoort, onverschillig of het een onafhankelijk, trust-, of niet-zelfbesturend gebied betreft, dan wel of er een andere beperking van de soevereiniteit bestaat.”

³⁷ IVBPR, artikel 19, lid 1, en 19, lid 2, noot 33 hierboven. Zie ook regionale mensenrechten instrumenten, waaronder: Artikel 13 van de *American Convention on Human Rights*, (Organization of American States), 22 november 1969; Artikel 10 van het *Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens*, 4 november 1950.

³⁸ Human Rights Committee, General Comment nr. 34, par. 9, overwegende dat “[n]o person may be subject to the impairment of any rights under the Covenant on the basis of his or her actual, perceived or supposed opinions”.

³⁹ *Ibid.* De voorzitter die de werkzaamheden voor de General Comment leidde, vatte de brede benadering van de vrijheid van meningsuiting door het Comité als volgt samen “...vrijheid van meningsuiting omvat elke vorm van idee en mening die op anderen kan worden overgebracht, met inbegrip van meningen die zeer beledigend kunnen zijn”. Zie: Michael O’Flaherty: “Vrijheid van meningsuiting: artikel 19 van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten en de Human Rights Committee’s General Comment nr 34” (2012) 12:4 HRLR 627 at 644-45.

dwingen, is verboden”.⁴⁰ Om beschermd te worden, hoeft een opinie dus niet diepgeworteld of fundamenteel te zijn voor de persoon die de opinie heeft.

17. Het begrip politieke opinie als beschermde grond in de zin van het Verdrag van 1951 moet ruim worden opgevat en omvat “elke opinie over enig onderwerp waarbij het apparaat van de Staat, de regering, de maatschappij of beleid betrokken is”.⁴¹ Dit veronderstelt dat de verzoeker een opinie heeft (of wordt toegedicht) die niet wordt getolereerd door, afwijkt van of kritisch staat tegenover het beleid, de doelstellingen, de tradities of de methoden van de autoriteiten, of delen van of groepen in de samenleving.⁴² Het is niet nodig dat de verzoeker zijn opinie als politiek omschrijft of kwalificeert,⁴³ of dat de opinie overeenkomt met de ware opvattingen van de verzoeker.⁴⁴ Voorts is, net als het uiten (en niet uiten)⁴⁵ van politieke opinie, politieke neutraliteit beschermd.⁴⁶

18. Voorts omvat de beschermde grond ‘politieke opinie’ een opinie die de verzoeker daadwerkelijk heeft, als ook een opinie waarvan wordt aangenomen dat hij deze heeft en

⁴⁰ Human Rights Committee, General Comment nr. 34

⁴¹ UNHCR, *Richtlijnen Inzake Internationale Bescherming Nr 1: Gender-gerelateerde vervolging binnen de context van artikel 1A, lid 2, van het Verdrag van 1951 en/of het Protocol van 1967 betreffende de status van vluchtelingen*, (‘UNHCR GIP No. 1: Gender’), 7 mei 2002, www.refworld.org/docid/3d36f1c64 par. 32; UNHCR *Guidelines on International Protection: Claims for refugee status related to situations of armed conflict and violence under Article 1A(2) of the 1951 Convention and/or 1967 Protocol relating to the Status of Refugees and the regional refugee definitions*, (‘UNHCR GIP Nr. 12: Conflict and Violence’), 2 december 2016, www.refworld.org/docid/583595ff4.html, par. 38; G S Goodwin-Gill and J McAdam, *The Refugee in International Law* (Oxford: Oxford University Press, 2007), p. 87; Deze definitie van politieke opinie werd aangenomen en bevestigd door het Hooggerechtshof van Canada in *Ward*, noot 7 hierboven.

⁴² UNHCR GIP No. 1: Gender, noot 40 hierboven, para. 32; UNHCR, *Richtlijnen Inzake Internationale Bescherming Nr 8: Asielaanvragen van kinderen op grond van artikel 1A, lid 2, en 1F van het Verdrag van 1951 en/of het Protocol van 1967 betreffende de status van vluchtelingen*, (‘UNHCR GIP Nr. 8: Kinderen’), 22 september 2009, <http://www.refworld.org/docid/4f33c8d92.html>, par. 45; UNHCR GIP No. 12: Conflict and Violence, noot 40 hierboven, par. 37.

⁴³ UNHCR, *Submission by the Office of the United Nations High Commissioner for Refugees in 201701423/1/V2, 201704575/1/V2 and 201700575/1/V2 before the Council of State*, 28 februari 2018: www.refworld.org/docid/5c001b0a4.html, par. 25.

⁴⁴ Zoals het Hooggerechtshof van Canada oordeelde in *Ward*, “[t]he political opinion ascribed to the claimant and for which he or she fears persecution need not necessarily conform to the claimant’s true beliefs.” noot 7 hierboven, bij p. 746-747.

⁴⁵ UNHCR *Hanboek*, par. 82.

⁴⁶ UNHCR, *Guidance Note on Refugee Claims Relating to Victims of Organized Gangs*, 31 maart 2010, www.refworld.org/docid/4bb21fa02.html, par. 50; *UNHCR intervention before the Supreme Court of the United Kingdom in the case of RT (Zimbabwe) and others (Respondents) v Secretary of State for the Home Department*, 25 mei 2012: www.refworld.org/docid/4fc369022.html, par. 8(5); *RT (Zimbabwe) and others v Secretary of State for the Home Department*, [2012] UKSC 38, Verenigd Koninkrijk: Hooggerechtshof, 25 juli 2012: www.refworld.org/cases,UK_SC,500fdacb2.html.

hem door de vervolger wordt toegedicht, zelfs indien hij deze niet heeft.⁴⁷ Een politieke opinie kan door de vervolger aan de verzoeker worden toegedicht, bijvoorbeeld wegens afwijkend of niet-conformerend gedrag van de verzoeker,⁴⁸ de associatie van verzoeker met activiteiten en meningen van familieleden, zoals de toedichting van meningen of opinies van ouders aan hun kinderen,⁴⁹ of wanneer de rol of status in de samenleving die voortvloeit uit of verband houdt met het vak, beroep of bezigheid van de verzoeker, kan worden beschouwd als een vermeende politieke opinie.⁵⁰ De perceptie van de vervolger is een doorslaggevend aspect.⁵¹

19. Deze ruime opvatting en reikwijdte van het begrip politieke opinie als beschermde grond is verankerd en bevestigd in de bewoordingen van artikel 10 van de Kwalificatierichtlijn, waarin is bepaald dat *“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 [...] potentiële actoren van vervolging”*.⁵² Zo ook het feit dat het begrip politieke opinie zowel werkelijke als vermeende of toegedichte politieke opinies omvat.⁵³

20. Kortom, het begrip ‘politieke opinie’ moet ruim en in zijn context worden opgevat en uitgelegd. Bij het bepalen van de toepasselijkheid van de verdragsgrond ‘politieke opinie’

⁴⁷ UNHCR, *Guidelines on International Protection No. 10: Claims to Refugee Status related to Military Service within the context of Article 1A (2) of the 1951 Convention and/or the 1967 Protocol relating to the Status of Refugees*, (‘UNHCR GIP No. 10: Military Service’), 3 december 2013, www.refworld.org/docid/529ee33b4.html, par. 51; Zie ook, *UNHCR intervention before the Supreme Court of the United Kingdom in the case of RT (Zimbabwe) v SSHD*, noot 25 hierboven, para. 8(6); en UNHCR, *MSM (Somalia) v. Secretary of State for the Home Department: UNHCR Submissions*, 18 januari 2016, para. 39.

⁴⁸ UNHCR GIP No. 1: Gender, noot 40 hierboven, par. 32; *UNHCR intervention before the Supreme Court of the United Kingdom in the case of RT (Zimbabwe) v SSHD*, noot 25 hierboven, par. 8.

⁴⁹ UNHCR GIP No. 8: Kinderen, noot 41 hierboven, par. 46; UNHCR GIP No. 10: Military Service, noot 46 hierboven, par. 54.

⁵⁰ UNHCR GIP No. 12: Conflict and Violence, noot 40 hierboven, par. 38.

⁵¹ Zie *Canada (Attorney General) v. Ward*, [1993] 2 S.C.R. 689, Canada: Supreme Court, noot 7 hierboven, p. 746-747.

⁵² Artikel 10 lid 1 Kwalificatierichtlijn: ‘Bij de beoordeling van de gronden van vervolging houden de lidstaten rekening met de volgende elementen: (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.’

⁵³ Artikel 10 lid 2 Kwalificatierichtlijn: ‘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.’

is het niet relevant of de politieke opinie diepgeworteld of fundamenteel is voor de verzoeker, aangezien de opinie kan veranderen of aan de verzoeker kan worden toegedicht, ongeacht of hij die opinie daadwerkelijk heeft.⁵⁴ De perceptie van de vervolger is een essentiële factor; een verzoeker kan een gegronde vrees hebben voor vervolging wegens zijn politieke opinie, zelfs indien de opinie die hij heeft (of die hem wordt toegedicht) niet ‘fundamenteel’ is.⁵⁵ Een politieke opinie kan aan een persoon worden toegedicht, bijvoorbeeld louter op grond van een beroep of zelfs woonplaats.⁵⁶

ii) Het beoordelen van ‘sur place’ aanvragen voor internationale bescherming

21. De tweede opmerking die UNHCR naar voren wenst te brengen, is dat een persoon niet noodzakelijkerwijs zijn land van herkomst moet hebben verlaten omdat hij de negatieve belangstelling van de vervolger heeft gewekt. Een verzoeker kan een gegronde vrees voor vervolging ontwikkelen en ter plaatse [*sur place*] vluchteling worden, hetzij ten gevolge van omstandigheden die zich tijdens zijn afwezigheid in zijn land van herkomst voordoen, hetzij ten gevolge van zijn eigen activiteiten, handelingen of gedragingen, zoals het zich aansluiten bij reeds erkende vluchtelingen, of het uiten van politieke meningen in zijn land van asiel.⁵⁷ Zoals hierboven uiteengezet, kunnen politieke opinies zich in de loop van de tijd ontwikkelen of veranderen. Het is niet bepalend dat de persoon die buiten zijn land van herkomst zijn politieke opinie tot uitdrukking brengt, deze opinie (of welke opinies dan ook) reeds had of tot uitdrukking bracht toen hij zich in zijn land van herkomst bevond. In feite kan hij zijn politieke opinie zelfs hebben verhuld en ervan hebben afgezien deze te uiten toen hij nog in het land van herkomst verbleef, *juist om vervolging te voorkomen*.⁵⁸

⁵⁴ Goodwin-Gill en McAdam, *The Refugee in International Law* (OUP 2007), p. 87; [Canada \(Attorney General\) v. Ward](#), [1993] 2 S.C.R. 689, Canada: Supreme Court, noot 7 hierboven; UNHCR Handboek, par. 82. Zie ook, [Submission by UNHCR in case numbers 201701423/1/V2, 201704575/1/V2 and 201700575/1/V2 before the Council of State](#), 28 februari 2018, par. 19 t/m 28 over de overlap tussen de verdragsgronden religie, behoren tot een specifieke groep en politieke opinie.

⁵⁵ Met ‘fundamenteel’, bedoelt de Staatssecretaris dat “een overtuiging en daaruit voortvloeiende activiteiten pas beschermd worden, als die zo fundamenteel zijn voor de identiteit of morele integriteit van een vreemdeling dat van hem niet mag worden gevraagd dat hij deze overtuiging opgeeft of verbergt.” Raad van State, [Uitspraak 202003129/1/V2 en 202004875/1/V2](#), ECLI:NL:RVS:2022:505, par. 16.

⁵⁶ UNHCR GIP No. 12: Conflict and Violence, noot 40 hierboven, par. 33; UNHCR, [International Protection Considerations with regard to people fleeing the Syrian Arab Republic, Update VI](#), maart 2021: p. 94.

⁵⁷ UNHCR, *Handboek*, par. 95 en 96.

⁵⁸ UNHCR, [Richtlijnen Inzake Internationale Bescherming Nr 9: Aanvragen voor toekenning van de vluchtelingenstatus op grond van seksuele geaardheid en/of genderidentiteit in de context van artikel 1A, lid 2, van het](#)

22. Zoals UNHCR in het Handboek bevestigt:

Een aanvrager die stelt te vrezen voor vervolging wegens politieke opinie hoeft niet aan te tonen dat de autoriteiten in zijn land van herkomst op de hoogte waren van zijn opinies voordat hij het land verliet. Het is mogelijk dat hij zijn politieke opinies geheim heeft gehouden en nooit enige discriminatie of vervolging heeft ondervonden. Het enkele feit dat hij weigert de bescherming van zijn regering in te roepen, of een weigering om terug te keren, kan duidelijk maken wat de werkelijke gemoedstoestand van de aanvrager is en leiden tot vrees voor vervolging.⁵⁹

23. De eerste vraag dient volgens UNHCR aldus bevestigend te worden beantwoord. De politieke opinie van de verzoeker hoeft niet diepgeworteld, fundamenteel of ‘van belang voor het behoud van zijn identiteit of morele integriteit’ te zijn. Het belang, de standvastigheid of de sterkte van de opinie is niet relevant voor het inroepen en de toepassing van de verdragsgrond ‘politieke opinie’. Bovendien kan de verdragsgrond politieke opinie worden ingeroepen en is zij relevant ongeacht of de verzoeker ‘tijdens zijn verblijf in het land van herkomst en sinds zijn verblijf in het gastland de negatieve belangstelling van een actor van vervolging heeft gewekt’.

V. De tweede en derde prejudiciële vragen: “Diepgeworteld”

24. De tweede en derde prejudiciële vragen luiden als volgt:

Als vraag 1 bevestigend wordt beantwoord, en dus een politieke mening al voldoende is om aangemerkt te worden als een politieke overtuiging, welke plaats moet 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 asielverzoek, dat wil zeggen het onderzoek naar de realiteitszin van de gestelde vrees voor vervolging van die verzoeker?

Als vraag 1 ontkennend 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?

25. UNHCR wenst met betrekking tot de vragen 2 en 3 één opmerking te maken. Hoewel het belang, de standvastigheid of de sterkte van de opinie voor de houder ervan *niet* relevant is

[Verdrag van 1951 en/of het Protocol van 1967 betreffende de status van vluchtelingen](#), (‘UNHCR GIP No. 9: SOGI’), 23 oktober 2012, par. 30 en 57.

⁵⁹ UNHCR, *Handboek*, par. 83; Zie ook, UNHCR GIP No. 1: Gender, noot 40 hierboven, par. 32.

om zich te kunnen beroepen op de verdragsgrond ‘politieke opinie’, zou dit wel relevant *kunnen zijn* bij de beoordeling van de gegronde vrees voor vervolging van de verzoeker.

i) Het relatieve belang of de standvastigheid van een opinie in de beoordeling van een gegronde vrees voor vervolging

26. Of het hebben van een politieke opinie en/of het uiten van die opinie buiten het land van herkomst volstaat om een gegronde vrees voor vervolging aan te nemen, moet worden vastgesteld op grond van een zorgvuldig onderzoek van de omstandigheden, waarbij rekening wordt gehouden met actuele en relevante informatie over het land van herkomst.⁶⁰ Er dient tevens in het bijzonder te worden nagegaan of een dergelijke opinie of uiting, bijvoorbeeld door bepaalde activiteiten, ertoe zou kunnen leiden dat de verzoeker een politieke opinie wordt toegedicht, of onder de aandacht van de vervolger zou kunnen zijn gekomen, of zou kunnen komen, en hoe hij door de vervolger zou kunnen worden beschouwd.⁶¹

27. Hoewel de sterkte van de opinie van de verzoeker geen invloed heeft op de beoordeling van de toepasselijkheid van politieke opinie als grond voor vervolging, zoals hierboven in punt IV is vermeld, is het “relatieve belang of de standvastigheid van de opinie van de verzoeker - voor zover dit kan worden vastgesteld op grond van alle omstandigheden van het geval - [...] relevant” bij de beoordeling van de gegronde vrees (voor vervolging) van de verzoeker.⁶² Met name wanneer de verzoeker geen uitdrukking heeft gegeven aan zijn politieke opinie, kan het echter “vanwege de sterkte van de opinie [...] redelijkerwijs aangenomen worden dat de opinie vroeg of laat tot uitdrukking komt en dat de aanvrager dientengevolge in conflict zal komen met de autoriteiten. Als dit redelijkerwijs kan worden aangenomen, kan worden gesteld dat de aanvrager te vrezen heeft voor vervolging wegens politieke opinie”.⁶³

⁶⁰ UNHCR, *Handboek*, par. 42.

⁶¹ UNHCR, *Handboek*, par. 95-96

⁶² UNHCR, *Handboek*, par. 80.

⁶³ UNHCR, *Handboek*, par. 82.

28. Wanneer een verzoeker derhalve deelneemt aan activiteiten waardoor de vervolger meent dat hij een bepaalde politieke opinie heeft, of op enige andere wijze de negatieve belangstelling van de vervolger wekt, hetgeen aanleiding geeft tot een gegronde vrees voor vervolging, zou het in strijd zijn met het Verdrag van 1951 om hem internationale bescherming te ontzeggen en hem naar zijn land van herkomst terug te zenden, zelfs wanneer deze activiteiten niet gebaseerd zijn op een fundamentele of diepgewortelde overtuiging.
29. UNHCR benadrukt verder het belang van een grondig onderzoek van *sur place* aanvragen voor internationale bescherming. Wanneer de vrees voor vervolging voortvloeit uit het gedrag van de verzoeker in het land van asiel kan de kwestie van geloofwaardigheid relevant zijn, aangezien men zou kunnen denken dat de verzoeker de activiteiten uit eigen belang uitvoert, vooral wanneer deze activiteiten worden uitgevoerd op een tijdstip waarop een eerder asielverzoek definitief is afgewezen en de betrokken verzoeker het land moet verlaten. In dergelijke gevallen blijft het echter van belang dat alle details zorgvuldig worden onderzocht en geanalyseerd in het licht van de waarschijnlijkheid dat zich daadwerkelijk een risico op vervolging voordoet als gevolg van het gedrag van de verzoeker, ongeacht of hij dit uit eigenbelang doet of niet.⁶⁴
30. Zoals uiteengezet in UNHCR Richtlijnen, dient “indien de aanvraag op ‘eigenbelang’ gebaseerd blijkt, maar de aanvrager desondanks een gegronde vrees voor vervolging bij terugkeer heeft, [dient] internationale bescherming te worden geboden”.⁶⁵ De *UK Court of Appeal* heeft op soortgelijke wijze geoordeeld:

Om al deze redenen aanvaard ik de conclusie van het Tribunaal niet, dat een vluchteling sur place die te kwader trouw heeft gehandeld, niet voldoet aan het Verdrag van Genève en naar zijn land van herkomst kan worden uitgezet, ook al heeft hij een werkelijke en gegronde vrees voor vervolging om een van de verdragsredenen en bestaat er een reëel risico dat een dergelijke vervolging zal plaatsvinden. Hoewel zijn geloofwaardigheid waarschijnlijk gering is en zijn verzoek grondig moet worden onderzocht, heeft hij nog steeds recht op de bescherming van het Verdrag en heeft dit land niet het recht de bepalingen van het Verdrag waardoor het gebonden is

⁶⁴ UNHCR, *Interpreting Article 1 of the 1951 Convention relating to the Status of Refugees*, april 2001, par. 34; Zie ook, *Danian v. Secretary of State for the Home Department (Appeal)*, [2000] Imm AR 96, Verenigd Koninkrijk: Court of Appeal (Engeland en Wales), 28 oktober 1999, www.refworld.org/cases,GBR_CA_CIV,3e71dd564.html.

⁶⁵ UNHCR, *Richtlijnen inzake Internationale Bescherming No. 6: Aanvragen voor erkenning van de vluchtelingenstatus op grond van religie krachtens artikel 1A, lid 2 van het Verdrag van 1951 en/of het Protocol van 1967 betreffende de status van vluchtelingen*, 28 April 2004, HCR/GIP/04/06, <https://www.refworld.org/docid/4090f9794.html>, par. 36.

*naast zich neer te leggen indien mocht blijken dat hij op het moment waarop zijn verzoek wordt behandeld wel degelijk in aanmerking komt voor bescherming tegen refoulement.*⁶⁶

31. UNHCR benadrukt dat er aan de bewijslast wordt voldaan als de verzoeker een waarheidsgetrouwe weergave geeft van de feiten die relevant zijn voor het verzoek om internationale bescherming, zodat, gebaseerd op deze feiten, een correct besluit kan worden genomen. Het is aan de verzoeker om een verklaring af te leggen over waarom hij vervolging vreest, een coherente aannemelijke verklaring die niet in strijd is met algemeen bekende feiten. Zoals UNHCR heeft uiteengezet:

“Gezien de bijzonderheden van de situatie van de vluchteling, deelt de beslisser de plicht om alle relevante feiten vast te stellen en te beoordelen. Dit is grotendeels bereikt wanneer de beoordelaar bekend is met de objectieve situatie in het betrokken land van herkomst, kennis heeft van relevante zaken van algemene bekendheid, de verzoeker helpt bij het verstrekken van de relevante informatie en gestelde feiten die onderbouwd kunnen worden, controleert”.⁶⁷

32. Hoewel een “beoordeling van het risico op vervolging op de toekomst is gericht en derhalve per definitie enigszins speculatief is, dient een dergelijke beoordeling gebaseerd te zijn op feitelijke overwegingen waarbij rekening wordt gehouden met de persoonlijke omstandigheden van de verzoeker en met de aspecten die verband houden met de situatie in het land van herkomst”.⁶⁸ De activiteiten van de verzoeker in het land van herkomst en/of het land van asiel en het profiel van de verzoeker, beoordeeld in het licht van de omstandigheden van het land van herkomst, zullen bepalen of de verzoeker de negatieve aandacht van de vervolger zou kunnen hebben getrokken of zou kunnen trekken.

33. In de vervolgingsgrond politieke opinie dient de specifieke geografische, historische, politieke, juridische, gerechtelijke en sociaal-culturele context van het land van herkomst weerspiegeld te zijn.⁶⁹ Context is van groot belang om de betekenis van ‘politiek’ te

⁶⁶ *Danian v. Secretary of State for the Home Department (Appeal)*, noot 63 hierboven, p. 22.

⁶⁷ UNHCR, [Note on Burden and Standard of Proof in Refugee Claims](#), 16 december 1998, par. 6; Artikel 4, lid 1, van de Kwalificatierichtlijn bepaalt uitdrukkelijk dat het de taak van de lidstaat is om de relevante elementen van het verzoek “in samenwerking met de verzoeker” te beoordelen; Zie ook, UNHCR, *Handboek*, par. 196. Het Handboek benadrukt dat “de beoordelaar mag zijn oordeel uiteraard niet laten beïnvloeden door de persoonlijke overweging dat de aanvrager het misschien ‘niet verdient’”. UNHCR, *Handboek*, para. 202. “[W]at moet worden beoordeeld is de geloofwaardigheid van de verklaringen van de verzoeker en niet de geloofwaardigheid van de verzoeker als persoon.”; UNHCR, [Summary of Deliberations on Credibility Assessment in Asylum Procedures, Expert Roundtable, 14-15 januari 2015, Boedapest, Hongarije](#), 5 mei 2015, par. 19.

⁶⁸ UNHCR, [Note on Burden and Standard of Proof in Refugee Claims](#), 16 december 1998, par. 18.

⁶⁹ [Refugee Appeal No. 76044](#), Nieuw Zeeland: Refugee Status Appeals Authority, 11 september 2008.

begrijpen, immers is “een politieke opinie [is] geen kwestie van definitie maar hangt af van de context van de zaak”.⁷⁰ Er bestaat “niet zozeer een inherent politieke of niet-politieke activiteit”.⁷¹ De beoordelaars moeten er aldus voor zorgen dat bij de beoordeling van het bestaan van een politieke opinie de sociale en politieke context van het land van herkomst op een passende wijze in acht wordt genomen.

34. Hoewel UNHCR erkent dat de Kwalificatierichtlijn de lidstaten van de EU toestaat een herhaald verzoek om internationale bescherming af te wijzen indien het is gebaseerd op “omstandigheden die de verzoeker zelf heeft veroorzaakt nadat hij het land van herkomst heeft verlaten”,⁷² waarschuwt UNHCR dat deze bepaling niet uit het Verdrag van 1951 voortvloeit. Volgens UNHCR vereist de *sur place* analyse niet dat wordt nagegaan of de verzoeker de situatie die aanleiding geeft tot vervolging of ernstige schade door eigen beslissing heeft gecreëerd. Wat wel is vereist, net zoals in alle gevallen, is dat de elementen van de definitie van vluchteling daadwerkelijk vervuld zijn. Een persoon die in het land van herkomst objectief gevaar loopt heeft recht op bescherming, ongeacht de beweegredenen, bedoelingen, gedragingen of andere omstandigheden. “Het Verdrag van 1951 bevat noch uitdrukkelijk noch stilzwijgend een bepaling volgens welke de bescherming ervan niet kan worden ingeroepen tegen personen wier asielerzoek het gevolg is van eigen handelingen in het buitenland”.⁷³

35. Daarnaast vereist de zinssnede “onverminderd het Verdrag van Genève” in artikel 5, lid 3, van de Kwalificatierichtlijn dat *sur place* verzoeken worden beoordeeld in overeenstemming met het Verdrag van 1951.⁷⁴ Bovendien vereist het VWEU uitdrukkelijk dat de secundaire EU-wetgeving op het gebied van asiel in overeenstemming is met het

⁷⁰ *Ibid*, par 83; Zie ook, UNHCR GIP No. 1: Gender, noot 40 hierboven, par. 32.

⁷¹ UNHCR GIP No. 1: Gender, noot 40 hierboven, par. 32; UNHCR GIP No. 10: Military Service, noot 46 hierboven, par. 51; en UNHCR GIP No. 12: Conflict and Violence, noot 40 hierboven, par. 38.

⁷² Kwalificatierichtlijn 2011/95/EU, art. 5, lid 3, noot 12 hierboven.

⁷³ UNHCR, *Amicus curiae of the United Nations High Commissioner for Refugees on the interpretation and application of 'sur place' claims within the meaning of Article 1A(2) of the 1951 Convention Relating to the Status of Refugees*, 14 februari 2017: www.refworld.org/docid/58ee206a4.html, par. 29: “Er bestaat geen logisch of empirisch verband tussen de gegrondheid van de vrees voor vervolging of het lijden van ernstige schade en het feit dat de betrokkene wellicht heeft gehandeld op een wijze die bedoeld is om een asielerzoek in te stellen.”

⁷⁴ UNHCR, [Comments on the European Commission's proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on minimum standards for the qualification and status of third country nationals or stateless persons as beneficiaries of international protection and the content of the protection granted](#), 21 oktober 2009, p. 16.

Verdrag van 1951⁷⁵ en heeft dit Hof herhaaldelijk verklaard dat dit instrument moet worden uitgelegd “op een wijze die strookt met het Verdrag van 1951 en de andere relevante verdragen”.⁷⁶

36. UNHCR benadrukt dat het belangrijkste aandachtspunt van de beoordelaar in het kader van *sur place* verzoeken om internationale bescherming is om - zoals bij alle verzoeken – zich te richten op het risico van vervolging dat de verzoeker loopt wegens zijn profiel en activiteiten in het land van herkomst en/of het land van asiel, in het licht van de informatie over het land van herkomst, en niet op de vraag of de activiteiten van de verzoeker uit eigenbelang waren. In gevallen waarin de verzoeker tijdens zijn verblijf in het land van herkomst of in het land van asiel niet de negatieve aandacht van de vervolger heeft getrokken, zal het belang of de standvastigheid van de opinie van de verzoeker relevant zijn om te bepalen of de verzoeker bij terugkeer naar het land van herkomst het risico loopt te worden vervolgd. Dit kan echter moeilijk zijn vast te stellen op grond van alle omstandigheden van het geval. De vaststelling die op grond van het Verdrag van 1951 moet worden uitgevoerd, is of er vrees bestaat voor vervolging vanwege één of meer gronden van het Verdrag en of deze vrees gegrond is.

Moet een verzoek op grond van politieke opinie op dezelfde wijze worden beoordeeld als een verzoek op grond van godsdienst?

37. In de samenvatting van het verzoek om een prejudiciële beslissing wordt uiteengezet: “Volgens de staatssecretaris moet een politieke opinie als reden voor vervolging op dezelfde wijze worden onderzocht en beoordeeld als een godsdienstige overtuiging als reden voor vervolging, met als gevolg dat moet worden aangetoond dat de opinie van een vreemdeling zo bepalend is voor zijn identiteit of morele integriteit dat van hem niet kan worden gevraagd deze op te geven of te verbergen na terugkeer naar zijn land van herkomst”.⁷⁷

⁷⁵ VWEU, www.refworld.org/docid/4b17a07e2.html, artikel 78, lid 1.

⁷⁶ Verwezen wordt naar artikel 63, lid 1, van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap (geconsolideerde versie) (Verdrag van Rome), nu artikel 78, lid 1, VWEU; Zie Salahadin Abdulla and Others v. Bundesrepublik Deutschland, C-175/08, C176/08, C-178/08 and C-179/08, HvJ EU, 2 maart 2010, in par. 53–54; Bolbol v. Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal, C-31/09, HvJ EU, 17 juni 2010, par. 38; Bundesrepublik Deutschland v. B. and D., C-57/09 and C-101/09, HvJ EU, 9 november 2010, in par. 78.

⁷⁷ [Verzoek om een prejudiciële beslissing, ingediend door de Raad van State \(Nederland\)](#), S. A. v Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie, Case C-151/22, HvJ EU, noot 2 hierboven, par. 6.

38. Volgens UNHCR is de vraag of de politieke opinie van een persoon “zo bepalend is voor zijn/haar identiteit of morele integriteit” dan wel “diep geworteld is”, geen relevante vraag om te bepalen of de grond in een individueel geval van toepassing is, zoals uiteengezet in de opmerkingen betreffende de eerste prejudiciële vraag. Daarnaast zijn voor de toepassing van de grond ‘politieke opinie’ als zodanig geen politieke activiteiten vereist, noch is vereist dat de verzoeker zijn opinie reeds heeft uitgedrukt.
39. Hoewel de gronden godsdienst en politieke opinie afzonderlijk en op zichzelf staand zijn, aangezien zij verschillende rechten beschermen (zoals uiteengezet in punt 15 hierboven), wijst UNHCR ook op de overeenkomsten tussen de gronden godsdienst en politieke opinie. Zo kunnen verzoeken op basis van godsdienst gebaseerd zijn op het openlijk uiten van die godsdienst, of het niet hebben of niet uiten van een godsdienst, net zoals aanvragen op grond van politieke opinie gebaseerd kunnen zijn op het uiten van die opinie. Voorts kan een verzoeker worden toegedicht dat hij een godsdienst heeft die niet overeenstemt met zijn eigenlijke opvattingen, zoals ook een politieke opinie aan een aanvrager kan worden toegedicht. Ten slotte kan de godsdienst van een persoon worden gewijzigd, net als een politieke opinie. Er is dan ook vaak sprake van enige overlap tussen de gronden godsdienst en politieke opinie, bijvoorbeeld bij asielaanvragen op grond van gender, met name gelet op een toegedichte politieke opinie.⁷⁸ Beide gronden dienen te worden beoordeeld als onderdeel van een holistische, integrale analyse waarbij de algemene geloofwaardigheid van het verzoek wordt beoordeeld, rekening houdend met factoren als “de redelijkheid van de aangevoerde feiten, de algehele consistentie en samenhang van het verhaal van de verzoeker, bevestigende bewijzen die de verzoeker ter onderbouwing van zijn verklaringen heeft overgelegd, de consistentie met algemene kennis of algemeen bekende feiten, en de situatie in het land van herkomst”.⁷⁹

VI. De vierde prejudiciële vraag: Verbergen of terughoudendheid

⁷⁸ “Hoewel religieuze opvattingen bepaald gedrag van een vrouw vereisen, kan tegenstrijdig gedrag worden opgevat als bewijs van een onaanvaardbare politieke mening”. UNHCR, [Submission by UNHCR in case numbers 201701423/1/V2, 201704575/1/V2 and 201700575/1/V2](#) voor de Raad van State, 28 februari 2018, par. 24.

⁷⁹ UNHCR, [Note on Burden and Standard of Proof in Refugee Claims](#), 16 december 1998, par. 11.

40. De vierde prejudiciële vraag luidt als volgt:

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?

41. UNHCR wenst op te merken dat een verzoeker niet de vluchtelingenstatus mag worden geweigerd op grond dat hij een van de door het Verdrag van 1951 beschermde gronden zou kunnen verbergen (of terughoudendheid zou kunnen betrachten ten aanzien van de grond of afzien van uiting).⁸⁰ Ook wanneer de politieke opinie niet fundamenteel is, mag volgens UNHCR van de verzoeker niet worden verlangd dat hij zich terughoudend opstelt of zijn mening verhult. Waar het om gaat, is of een beschermde grond al dan niet kan worden uitgeoefend.

42. Van een persoon met een politieke opinie mag niet worden verwacht dat hij zijn mening wijzigt om vervolging te voorkomen en van een persoon die een mening wil uiten mag niet worden verwacht dat hij zich terughoudend opstelt om vervolging te voorkomen.⁸¹ De achterliggende gedachte van het Verdrag van 1951 is om personen in staat te stellen een leven te leiden zonder vrees voor vervolging op grond van hun ras, godsdienst, nationaliteit, het behoren tot een bepaalde sociale groep of hun politieke opinie. Van een verzoeker verwachten dat hij zijn opinie of de uitdrukking daarvan wijzigt of verbergt, zou in strijd zijn met het gehele doel van het Verdrag van 1951 en de fundamentele rechten en vrijheden waarop het is gebaseerd.⁸² Dit zou de verzoeker het recht op het hebben van een mening en

⁸⁰ UNHCR, *MSM (Somalia) v. SSHD*, noot 29 hierboven, par. 31; Zie ook, *HJ (Iran) and HT (Cameroon) v. Secretary of State for the Home Department*, waarin de rechter onder verwijzing naar de ratio van het Verdrag van 1951 oordeelde dat “*people should be allowed to live their lives free from the fear of serious harm coming to them because of their race, religion, nationality, membership of a particular social group or political opinion.*” [2010] UKSC 31, Verenigd Koninkrijk: Supreme Court, 7 juli 2010, www.refworld.org/cases/UK_SC/4c3456752.html, par. 52; Het HvJ EU heeft ook verklaard dat het niet relevant is of het gedrag dat de asielzoeker bij terugkeer in gevaar zou brengen, tot de “kern” of de marge van de beschermde rechten behoort: *Germany v Y and Z (joined Cases C-71/11 and C-99/11)* en in *Minister voor Immigratie en Asiel v X, Y and Z (joined Cases C-199/12 to C-201/12)*. Aldus heeft de Vierde kamer in de zaken X, Y en Z bevestigd, dat “[t]he fact that [the asylum applicant] could avoid the risk by exercising greater restraint than a heterosexual in expressing his sexual orientation is not to be taken into account.”, par. 75 en “it is unnecessary to distinguish acts that interfere with the core areas of the expression of sexual orientation even assuming it were possible to identify them, from acts which do not affect those purported core areas.”, par. 78.

⁸¹ *UNHCR intervention before the Supreme Court of the United Kingdom in the case of RT (Zimbabwe) v SSHD*, noot 25 hierboven, par. 9.

⁸² Verdrag van 1951, overweging 1.

het recht op vrijheid van meningsuiting ontnemen.⁸³ Voorts houdt vervolging niet op als zodanig beschouwd te worden omdat degenen die het risico lopen te worden vervolgd de schade (of de dreiging daarvan) kunnen wegnemen door ontwijkende maatregelen te nemen.⁸⁴

43. De vraag die voorligt bij de beoordeling of een verzoeker gegronde vrees voor vervolging heeft, is wat er kan gebeuren indien de verzoeker naar zijn land van herkomst terugkeert en zijn mensenrechten uitoefent. De vraag is niet of de verzoeker zijn gedrag kan verbergen of wijzigen om te voorkomen dat hij nadelige gevolgen ondervindt en het risico loopt, bijvoorbeeld in de context van politieke opinie, dat zijn opinie onder de aandacht van de vervolger komt of dat hij zijn opinie niet meer zal kunnen uiten.⁸⁵ Bovendien dient de gegronde vrees voor vervolging altijd te worden beoordeeld aan de hand van het toekomstige risico, aangezien het om een op de toekomst gerichte beoordeling gaat, een beoordeling die hetzelfde is ongeacht de verdragsgrond waarop zij is gebaseerd.⁸⁶ Indien de prijs die iemand moet betalen om vervolging te voorkomen is dat hij bijvoorbeeld zijn politieke opinie moet verbergen of zich terughoudend op moet stellen bij het uitdrukken daarvan, dan wordt van hem “verlangd dat hij afstand doet van de bescherming die het Verdrag van 1951 juist voor hem beoogt te waarborgen”.⁸⁷

VII. Conclusie

44. UNHCR stelt de volgende specifieke antwoorden voor op de prejudiciële vragen die door de Nederlandse Raad van State aan het Hof zijn gesteld.

⁸³ IVBPR, artikel 19; UNHCR, *UNHCR intervention before the Supreme Court of the United Kingdom in the case of HJ (Iran) and HT (Cameroon) v. Secretary of State for the Home Department*, 19 april 2010: <https://www.refworld.org/docid/4bd1abbc2.html>, par. 32.

⁸⁴ UNHCR, GIP No. 9: SOGI, noot 57 hierboven, par. 30-32.

⁸⁵ UNHCR, *MSM (Somalia) v. Secretary of State for the Home Department: Submissions on behalf of UNHCR*, 5 november 2014, AA/00387/2014: <https://www.refworld.org/docid/545cc43f4.html>, par. 37.

⁸⁶ In het algemeen moet de vrees van de aanvrager als gegrond worden beschouwd indien hij in redelijke mate kan aantonen dat het om de in de definitie genoemde redenen ondraaglijk voor hem is geworden om nog langer in zijn land van herkomst te verblijven, *of het om dezelfde redenen ondraaglijk zou zijn als hij zou terugkeren*. [nadruk toegevoegd] UNHCR Handboek, par. 42. Zie ook par. 45; Zie ook, UNHCR GIP No. 12: Conflict and Violence, noot 40 hierboven, par. 24.

⁸⁷ *HJ (Iran) and HT (Cameroon) v. Secretary of State for the Home Department*, [2010] UKSC 31, Verenigd Koninkrijk: Supreme Court, noot 45 hierboven, par. 11.

Prejudiciële vraag 1:

45. Overeenkomstig het internationale vluchtelingenrecht, de gebruikelijke betekenis van artikel 1A, lid 2, van het Verdrag van 1951 in zijn context, strekking en doel, en de duidelijke bewoordingen van artikel 10, lid 1, sub e, van de Kwalificatierichtlijn, vereist de vluchtelingendefinitie niet dat een politieke opinie diepgeworteld of fundamenteel moet zijn voor een verzoeker om in een zaak een relevante verdragsgrond te zijn. De grond politieke opinie omvat zowel het hebben van een politieke opinie als het toegedicht krijgen van een politieke opinie, ongeacht of een verzoeker deze of enige politieke opinie daadwerkelijk heeft en/of uitdraagt, en ongeacht het belang van de opinie voor de verzoeker. Het begrip ‘politieke opinie’ moet ruim en in zijn context worden uitgelegd.
46. Voor de toepassing van de grond politieke opinie als zodanig, zijn politieke activiteiten niet vereist, noch is vereist dat de verzoeker zijn opinie te kennen heeft gegeven of dat de vervolger reeds op de hoogte is van zijn opinie wanneer de verzoeker zich nog in het land van herkomst of in het land van asiel bevindt. Het belang van de opinie voor de verzoeker, in het geval dat dit kan worden vastgesteld, is relevant bij de beoordeling van een gegronde vrees voor vervolging op grond van politieke opinie, met name wanneer de politieke opinie, reëel of toegedicht, nog niet de negatieve aandacht van de vervolger heeft getrokken. Bij deze beoordeling dienen de meningen, uitingen, activiteiten en andere persoonlijke feiten, omstandigheden of kenmerken van de verzoeker te worden onderzocht, in het licht van actuele en relevante informatie over het land van herkomst.
47. Het Verdrag van 1951 maakt geen onderscheid tussen personen die hun land zijn ontvlucht uit vrees voor vervolging en personen die op een later tijdstip vluchteling worden. Zoals bij ieder asielverzoek dient bij *sur place* verzoeken om internationale bescherming te worden nagegaan of er een gegronde vrees voor vervolging bestaat; deze beoordeling is toekomstgericht, ongeacht de beweegredenen, de bedoelingen, het gedrag van de verzoeker of andere omstandigheden.

Prejudiciële vragen 2 en 3:

48. Hoewel het belang, de standvastigheid of de sterkte van de opinie voor de houder ervan *niet* relevant is om zich te beroepen op de verdragsgrond ‘politieke opinie’, zou dit wel relevant *kunnen zijn* bij de beoordeling van de gegronde vrees voor vervolging van de verzoeker. De sterkte van de opinie, voor zover deze op grond van alle omstandigheden van het geval kan worden vastgesteld, zal van relatief belang zijn voor de beoordeling van de vraag of de verzoeker de negatieve belangstelling van de vervolger zou kunnen wekken, met name wanneer deze nog geen negatieve belangstelling heeft gewekt. De beoordeling van de geloofwaardigheid van een verzoeker die om internationale bescherming verzoekt op grond van zijn politieke opinie dient deel uit te maken van een holistische en integrale analyse van de vluchtelingendefinitie.

Prejudiciële vraag 4:

49. Of iemands politieke opinie nu diepgeworteld is of niet, het is ontoelaatbaar om asielzoekers de vluchtelingenstatus te ontzeggen op grond van het feit dat van hen zou kunnen worden verwacht dat zij een door het Verdrag van 1951 beschermde grond verbergen (of ten aanzien van de grond discretie of terughoudendheid betrachten). Ongeacht de sterkte van de politieke opinie of hoe fundamenteel of diepgeworteld de opinie is, zou het verwachten van een verzoeker dat hij zijn opinie of de uitdrukking daarvan wijzigt of verbergt om vervolging te voorkomen, hem het recht op vrije meningsuiting ontnemen en in strijd zijn met het Verdrag van 1951.

Met hoogachting ingediend,

UNHCR

Juni 2022