

ARREST VAN HET HOF (Eerste kamer)

24 juni 2015 (*)

„Prejudiciële verwijzing – Ruimte van vrijheid, veiligheid en recht – Grenzen, asiel en immigratie – Richtlijn 2004/83/EG – Artikel 24, lid 1 – Minimumnormen voor de erkenning als vluchteling of als persoon die voor subsidiaire bescherming in aanmerking komt – Intrekking van de verblijfstitel – Voorwaarden – Begrip ‚dwingende redenen van nationale veiligheid of openbare orde’ – Deelname van een erkende vluchteling aan de activiteiten van een organisatie die op de door de Europese Unie opgestelde lijst van terroristische organisaties staat”

In zaak C-373/13,

betreffende een verzoek om een prejudiciële beslissing krachtens artikel 267 VWEU, ingediend door het Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg (Duitsland) bij beslissing van 27 mei 2013, ingekomen bij het Hof op 2 juli 2013, in de procedure

H. T.

tegen

Land Baden-Württemberg,

wijst

HET HOF (Eerste kamer),

samengesteld als volgt: A. Tizzano, kamerpresident, S. Rodin, A. Borg Barthet, E. Levits en M. Berger (rapporteur), rechters,

advocaat-generaal: E. Sharpston,

griffier: A. Impellizzeri, administrateur,

gezien de stukken en na de terechtzitting op 4 juni 2014,

gelet op de opmerkingen van:

- T., vertegenwoordigd door B. Pradel, Rechtsanwalt,
- de Duitse regering, vertegenwoordigd door T. Henze, A. Lippstreu en A. Wiedmann als gemachtigden,
- de Griekse regering, vertegenwoordigd door M. Michelogiannaki als gemachtigde,
- de Italiaanse regering, vertegenwoordigd door G. Palmieri als gemachtigde, bijgestaan door M. Russo, avvocato dello Stato,
- de Europese Commissie, vertegenwoordigd door M. Condou-Durande en W. Bogensberger als gemachtigden,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 11 september 2014,

het navolgende

Arrest

- 1 Het verzoek om een prejudiciële beslissing betreft de uitlegging van de artikelen 21, leden 2 en 3, en 24, leden 1 en 2, van richtlijn 2004/83/EG van de Raad van 29 april 2004 inzake minimumnormen voor de erkenning van onderdanen van derde landen en staatlozen als vluchteling of als persoon die anderszins internationale bescherming behoeft en de inhoud van de verleende bescherming (PB L 304, blz. 12, met rectificatie in PB 2005, L 204, blz. 24).
- 2 Dit verzoek is ingediend in het kader van een geding tussen H. T. en het Land Baden-Württemberg over een besluit waarbij hij werd uitgewezen uit het grondgebied van de Bondsrepubliek Duitsland en waarbij zijn verblijfstitel werd ingetrokken.

Toepasselijke bepalingen

Volkenrecht

Verdrag van Genève betreffende de status van vluchtelingen

- 3 Artikel 28 van het Verdrag betreffende de status van vluchtelingen, ondertekend te Genève op 28 juli 1951 [*Recueil des traités des Nations unies*, vol. 189, blz. 150, nr. 2545 (1954)] en in werking getreden op 22 april 1954 (hierna: „verdrag van Genève”), zoals aangevuld bij het protocol betreffende de status van vluchtelingen van 31 januari 1967, dat in werking is getreden op 4 oktober 1967, bepaalt in lid 1, met het opschrift „Reisdocumenten”:

„De Verdragsluitende Staten zullen aan de rechtmatig op hun grondgebied verblijvende vluchtelingen reisdocumenten verstrekken voor het reizen buiten dat grondgebied, tenzij dwingende redenen van nationale veiligheid of openbare orde zich daartegen verzetten; [...]”

- 4 Artikel 32 van het verdrag van Genève, met het opschrift „Uitzetting”, bepaalt in lid 1:

„De Verdragsluitende Staten zullen een rechtmatig op hun grondgebied vertoevende vluchteling niet uitzetten behoudens om redenen van nationale veiligheid of openbare orde.”

- 5 Artikel 33, „Verbod tot uitzetting of terugleiding („refoulement”)”, van het verdrag van Genève luidt als volgt:

„1. Geen der Verdragsluitende Staten zal, op welke wijze ook, een vluchteling uitzetten of terugleiden naar de grenzen van een grondgebied waar zijn leven of vrijheid bedreigd zou worden op grond van zijn ras, godsdienst, nationaliteit, het behoren tot een bepaalde sociale groep of zijn politieke overtuiging.

2. Op de voordelen van deze bepaling kan evenwel geen aanspraak worden gemaakt door een vluchteling ten aanzien van wie er ernstige redenen bestaan hem te beschouwen als een gevaar voor de veiligheid van het land waar hij zich bevindt, of die, bij gewijsde veroordeeld wegens een bijzonder ernstig misdrijf, een gevaar oplevert voor de gemeenschap van dat land.”

Resoluties van de Veiligheidsraad van de Verenigde Naties

- 6 Op 28 september 2001 heeft de Veiligheidsraad van de Verenigde Naties resolutie 1373 (2001) aangenomen, waarin in de preambule met name nogmaals wordt gewezen op „de noodzaak om met alle middelen, conform het Handvest van de Verenigde Naties, te strijden tegen de bedreigingen van de internationale vrede en veiligheid door terroristische daden”.
- 7 In punt 5 van die resolutie verklaart van de VN-Veiligheidsraad dat „terreurdaden, -methoden en -praktijken in strijd zijn met de doelstellingen en de beginselen van de Verenigde Naties en dat het bewust financieren en plannen van terreurdaden of het

aansporen tot dergelijke daden eveneens in strijd zijn met de doelstellingen en de beginselen van de Verenigde Naties”.

- 8 Punt 5 van resolutie 1377 (2001) van 12 november 2001 van de VN-Veiligheidsraad, betreffende de bedreiging voor de vrede en veiligheid die uitgaat van terreurdaden, beklemt „dat daden van internationaal terrorisme in strijd zijn met de in het Handvest van de Verenigde Naties genoemde doelstellingen en beginselen en dat het financieren, plannen en voorbereiden van daden van internationaal terrorisme, alsmede elke andere vorm van ondersteuning daarvan, eveneens in strijd zijn met de [daarin] genoemde doelstellingen en beginselen”.

Unierecht

- 9 De overwegingen 3, 6, 10, 14, 22, 28 en 30 van richtlijn 2004/83 luiden als volgt:

„(3) Het Verdrag van Genève en het Protocol vormen de hoeksteen van het internationale rechtsstelsel ter bescherming van vluchtelingen.

[...]

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

[...]

(10) Deze richtlijn eerbiedigt de grondrechten en neemt de beginselen in acht die met name zijn erkend in het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie. In het bijzonder tracht deze richtlijn de menselijke waardigheid [en] het recht op asiel van asielzoekers en hun begeleidende familieleden [...] ten volle te eerbiedigen.

[...]

(14) De erkenning van de vluchtelingenstatus heeft declaratoire kracht.

[...]

(22) Handelingen welke in strijd zijn met de doelstellingen en beginselen van de Verenigde Naties zijn omschreven in de preambule en de artikelen 1 en 2 van het Handvest van de Verenigde Naties, en zijn onder andere neergelegd in de resoluties van de Verenigde Naties betreffende ‚maatregelen ter bestrijding van het terrorisme’, waarin wordt verklaard dat ‚terroristische daden, methoden en werkwijzen strijdig zijn met de doelstellingen en beginselen van de Verenigde Naties’, en dat ‚het doelbewust financieren en plannen van en het aanzetten tot terroristische daden eveneens strijdig zijn met de doelstellingen en beginselen van de Verenigde Naties’.

[...]

(28) Het begrip nationale veiligheid en openbare orde heeft ook betrekking op gevallen waarin een onderdaan van een derde land behoort tot een vereniging die steun verleent aan het internationale terrorisme of een dergelijke vereniging steunt.

[...]

(30) Binnen de grenzen van hun internationale verplichtingen kunnen de lidstaten bepalen dat alvorens [voordelen] [...] inzake de toegang tot werkgelegenheid, sociale zekerheid, gezondheidszorg en integratievoorzieningen kunnen worden toegekend, een verblijfstitel [...] moet zijn afgegeven.”

- 10 Artikel 13 van richtlijn 2004/83, met als opschrift „Verlening van de vluchtelingenstatus”, luidt:

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

- 11 Artikel 14 van deze richtlijn, „Intrekking, beëindiging of weigering tot verlenging van de vluchtelingenstatus”, bepaalt:

„4. De lidstaten kunnen de door een regerings-, administratieve, rechterlijke of quasi-rechterlijke instantie aan een vluchteling verleende status intrekken, beëindigen of weigeren te verlengen wanneer:

- a) er goede redenen bestaan om hem te beschouwen als een gevaar voor de veiligheid van de lidstaat waar hij zich bevindt;
- b) hij definitief veroordeeld is voor een bijzonder ernstig misdrijf en een gevaar vormt voor de gemeenschap van die lidstaat.

[...]

6. Personen op wie lid 4 of lid 5 van toepassing is, genieten de rechten die zijn vastgelegd in de artikelen 3, 4, 16, 22, 31, 32 en 33 van het Verdrag van Genève of daarmee vergelijkbare rechten, voor zover zij in de lidstaat aanwezig zijn.”

- 12 Artikel 21 van die richtlijn, „Bescherming tegen refoulement”, luidt als volgt:

„1. De lidstaten eerbiedigen het beginsel van non-refoulement met inachtneming van hun internationale verplichtingen.

2. Wanneer dit op grond van de in lid 1 genoemde internationale verplichtingen niet verboden is, mogen de lidstaten een al dan niet formeel erkende vluchteling uitzetten of terugleiden wanneer:

- a) redelijkerwijs kan worden aangenomen dat hij een gevaar vormt voor de veiligheid van de lidstaat waar hij zich bevindt; of
- b) hij een gevaar vormt voor de samenleving van die lidstaat, omdat hij definitief veroordeeld is voor een bijzonder ernstig misdrijf.

3. De lidstaten mogen de verblijfstitel van een vluchteling op wie lid 2 van toepassing is, intrekken, beëindigen of weigeren te verlengen of te verstrekken.”

- 13 Artikel 24 van deze richtlijn, met als opschrift „Verblijfstitels”, is als volgt geformuleerd:

„1. Zo spoedig mogelijk nadat de vluchtelingenstatus is verleend en zonder dat afbreuk wordt gedaan aan artikel 21, lid 3, verstrekken de lidstaten aan personen met de vluchtelingenstatus een verblijfstitel die ten minste drie jaar geldig is en kan worden verlengd, tenzij dwingende redenen van nationale veiligheid of openbare orde zich daartegen verzetten.

Onverminderd het bepaalde in artikel 23, lid 1, kan de aan de gezinsleden van de personen met de vluchtelingenstatus af te geven verblijfstitel minder dan drie jaar geldig zijn en verlengbaar zijn.

2. Zo spoedig mogelijk nadat de subsidiaire-beschermingsstatus is verleend, verstrekken de lidstaten personen die subsidiaire bescherming genieten een verblijfstitel die ten minste één jaar geldig is en kan worden verlengd, tenzij dwingende redenen van nationale veiligheid of openbare orde zich daartegen verzetten.”

- 14 In artikel 28 („Bescherming tegen verwijdering”) van richtlijn 2004/38/EG van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2004 betreffende het recht van vrij verkeer en verblijf op het grondgebied van de lidstaten voor de burgers van de Unie en hun familieleden, tot wijziging van verordening (EEG) nr. 1612/68 en tot intrekking van de richtlijnen 64/221/EEG, 68/360/EEG, 72/194/EEG, 73/148/EEG, 75/34/EEG, 75/35/EEG, 90/364/EEG, 90/365/EEG en 93/96/EEG (PB L 158, blz. 77, met rectificatie in PB L 229, blz. 35), is bepaald:

„1. Alvorens een besluit tot verwijdering van het grondgebied om redenen van openbare orde of openbare veiligheid te nemen, neemt een gastland de duur van het verblijf van de betrokkene op zijn grondgebied, diens leeftijd, gezondheidstoestand, gezins- en economische situatie, sociale en culturele integratie in het gastland en de mate waarin hij bindingen heeft met zijn land van oorsprong, in overweging.

2. Behalve om ernstige redenen van openbare orde of openbare veiligheid kan een gastland geen besluit tot verwijdering van het grondgebied nemen ten aanzien van burgers van de Unie of familieleden, ongeacht hun nationaliteit, die een duurzaam verblijfsrecht op zijn grondgebied hebben verworven.

3. Behalve om dwingende redenen van openbare veiligheid zoals door de lidstaten gedefinieerd, kan ten aanzien van burgers van de Unie of hun familieleden, ongeacht hun nationaliteit, geen besluit tot verwijdering worden genomen, indien zij:

- a) de laatste tien jaar in het gastland hebben verbleven, of
- b) minderjarig zijn, tenzij de verwijdering noodzakelijk is in het belang van de minderjarige, zoals bepaald in het VN-Verdrag inzake de rechten van het kind van 20 november 1989.”

- 15 Artikel 9 van richtlijn 2003/109/EG van de Raad van 25 november 2003 betreffende de status van langdurig ingezetenen onderdanen van derde landen (PB 2004, L 16, blz. 44, met rectificatie in PB 2006, L 169, blz. 60), met als opschrift „Intrekking of verlies van de status”, bepaalt:

„1. Langdurig ingezetenen mogen de status van langdurig ingezetene niet langer behouden indien:

[...]

- b) een verwijderingsmaatregel wordt genomen onder de voorwaarden van artikel 12;

[...]”

Duits recht

- 16 § 11 van het Gesetz über den Aufenthalt, die Erwerbstätigkeit und die Integration von Ausländern im Bundesgebiet (wet betreffende het verblijf, de beroepswerkzaamheid en de integratie van vreemdelingen op het grondgebied van de Bondsrepubliek) van 30 juli 2004 (BGBl. 2004 I, blz. 1950), in de op de feiten van het hoofdgeding toepasselijke versie (hierna: „Aufenthaltsgesetz”), heeft als opschrift „Verbod van binnenkomst en verblijf” en bepaalt in lid 1:

„Een vreemdeling die is uitgewezen, teruggeleid of verwijderd, mag het Duitse grondgebied niet opnieuw binnenkomen en daar verblijven. Hem wordt geen verblijfstitel verleend, ook al is voldaan aan de voorwaarden om in aanmerking te komen voor een verblijfstitel overeenkomstig deze wet. [...]”

- 17 § 25 van het Aufenthaltsgesetz, „Verblijf om humanitaire redenen”, luidt:

„(1) Aan een vreemdeling wordt een verblijfsvergunning verleend wanneer bij niet voor beroep vatbare handeling is erkend dat hij recht op asiel heeft. Deze bepaling is niet van toepassing wanneer jegens de vreemdeling een verwijderingsmaatregel is genomen wegens

ernstige redenen van openbare veiligheid en openbare orde. Tot de verlening van een verblijfsvergunning wordt het verblijf geacht geoorloofd te zijn. De verblijfsvergunning geeft recht om een beroepsactiviteit uit te oefenen.

(2) Aan een vreemdeling wordt een verblijfsvergunning verleend wanneer hem bij niet voor beroep vatbare handeling van het Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (federaal bureau voor migratie en vluchtelingen) de vluchtelingenstatus in de zin van § 3, lid 4, van het Asylverfahrensgesetz (wet betreffende de asielpcedure) is verleend. Lid 1, tweede tot en met vierde alinea, is van overeenkomstige van toepassing.

[...]

(5) Aan een vreemdeling die het grondgebied ingevolge een uitvoerbare handeling dient te verlaten, kan in afwijking van § 11, lid 1, een verblijfsvergunning worden verleend wanneer zijn vertrek om juridische of feitelijke redenen onmogelijk is en niet valt te verwachten dat de belemmeringen voor zijn vertrek binnen afzienbare tijd zullen zijn opgeheven. De verblijfsvergunning moet worden verleend indien de verwijdering sinds 18 maanden is uitgesteld.

- 18 § 51 van het Aufenthaltsgesetz, met het opschrift „Beëindiging van de rechtmatigheid van het verblijf; handhaving van beperkingen”, bepaalt in lid 1:

„De verblijfstitel vervalt in de volgende gevallen:

[...]

5. uitwijzing van de vreemdeling,

[...]”

- 19 § 54 van het Aufenthaltsgesetz, „Uitwijzing als beginsel”, luidt als volgt:

„Een vreemdeling wordt in beginsel uitgewezen wanneer

[...]

5. feiten de slotsom rechtvaardigen dat hij behoort of heeft behoord tot een organisatie die steun verleent aan terrorisme of een dergelijke organisatie steunt of heeft gesteund; lidmaatschap in het verleden of in het verleden verleende steun kan uitzetting alleen rechtvaardigen indien dat lidmaatschap of die steun een actueel gevaar oplevert,

[...]”

- 20 In § 54a van het Aufenthaltsgesetz, met het opschrift „Toezicht op uitgewezen vreemdelingen om redenen van binnenlandse veiligheid”, heet het:

„(1) Op een vreemdeling jegens wie een uitvoerbaar uitzettingsbevel geldt ingevolge § 54, punt 5, [...] rust de verplichting om zich minstens één keer per week bij de voor zijn verblijfsplaats bevoegde politie te melden, voor zover de vreemdelingendienst niet anders bepaalt. Indien een vreemdeling op grond van andere dan de in de eerste volzin genoemde verwijderingsgronden krachtens een uitvoerbare handeling gehouden is het grondgebied te verlaten, dan kan een verplichting om zich te melden als bedoeld in de eerste volzin worden opgelegd wanneer dat noodzakelijk is om een gevaar voor de openbare veiligheid en de openbare orde af te wenden.

(2) Zijn verblijf is beperkt tot het gebied waarbinnen de vreemdelingendienst bevoegd is, voor zover die dienst niet anders bepaalt.

[...]”

- 21 In § 55 van het Aufenthaltsgesetz, „Uitwijzing in het kader van de discretionaire overheidsbevoegdheid” is bepaald:

„(1) Een vreemdeling kan worden uitgewezen indien zijn verblijf de openbare veiligheid en de openbare orde of andere aanmerkelijke belangen van de Bondsrepubliek Duitsland schaadt.

[...]

(3) Bij het besluit over de uitwijzing dient rekening te worden gehouden met:

1. de duur van het rechtmatig verblijf van de vreemdeling en diens beschermingswaardige persoonlijke, economische en andere banden op het federale grondgebied,
2. de gevolgen van de uitwijzing voor de gezinsleden of de partner van de vreemdeling die rechtmatig op het federale grondgebied verblijven en in gezinsverband of als partner met hem leven,
3. de in § 60a, leden 2 en 2b genoemde voorwaarden voor uitstel van de verwijdering.”

- 22 § 56 van het Aufenthaltsgesetz, „Bijzondere bescherming tegen uitwijzing”, bepaalt in lid 1:

„Een vreemdeling

1. die in het bezit is van een vestigingsvergunning en ten minste vijf jaar rechtmatig op het federale grondgebied heeft verbleven,

[...]

3. die een verblijfsvergunning bezit, minstens vijf jaar rechtmatig op het federale grondgebied heeft verbleven en met een van de in de punten 1 en 2 bedoelde vreemdelingen gehuwd of als partner samenleeft,
4. die met een Duits familielid of Duitse partner in gezinsverband of in samenlevingsverband leeft,
5. aan wie asiel is verleend, op het federale grondgebied de status van buitenlandse vluchteling geniet of een door de een autoriteit van de Bondsrepubliek Duitsland overeenkomstig het verdrag van 28 juli 1951 betreffende de status van vluchtelingen (BGBl. 1953 II, blz. 559) afgegeven reisdocument bezit,

geniet bijzondere bescherming tegen uitwijzing. Hij kan slechts worden uitgewezen om ernstige redenen van openbare veiligheid en openbare orde. Van ernstige redenen van openbare veiligheid en openbare orde is in beginsel sprake in de in de §§ 53 en 54, punten 5 tot en met 5b en 7 bedoelde gevallen. Is aan de voorwaarden van § 53 voldaan, dan wordt de vreemdeling in beginsel uitgewezen. Is aan de voorwaarden van § 54 voldaan, dan wordt een discretionaire beslissing over zijn uitwijzing genomen.”

- 23 § 60 van het Aufenthaltsgesetz, „Verbod van verwijdering”, is als volgt geformuleerd:

„(1) Overeenkomstig het Verdrag van 28 juli 1951 betreffende de status van vluchtelingen (BGBl. 1953 II, blz. 559) mag een vreemdeling niet worden verwijderd naar een staat waar zijn leven of vrijheid wordt bedreigd op grond van zijn ras, godsdienst, nationaliteit, het behoren tot een bepaalde sociale groep of zijn politieke overtuiging. Deze bepaling geldt tevens voor degenen aan wie asiel is verleend en voor vreemdelingen die hetzij de vluchtelingenstatus hebben verkregen bij een onherroepelijk geworden handeling, hetzij om een andere reden de status van buitenlandse vluchteling op het federale grondgebied genieten, hetzij buiten het federale grondgebied als buitenlandse vluchtelingen zijn erkend overeenkomstig het [verdrag van Genève] betreffende de status van vluchtelingen [...]

[...]

(8) Lid 1 is niet van toepassing wanneer de vreemdeling om ernstige redenen als een gevaar voor de veiligheid van de Bondsrepubliek Duitsland moet worden aangemerkt of een gevaar voor gemeenschap vormt omdat hij wegens een misdrijf of zeer ernstige overtreding onherroepelijk is veroordeeld tot een gevangenisstraf van minstens drie jaar. Hetzelfde geldt wanneer de vreemdeling voldoet aan de voorwaarden van § 3, lid 2, van het Asylverfahrensgesetz.

(9) In de gevallen bedoeld in lid 8 kan jegens een vreemdeling die een asielverzoek heeft ingediend, in afwijking van de voorschriften van het Asylverfahrensgesetz, een verwijderingsmaatregel worden genomen, die kan worden uitgevoerd. [...]

[...]”

- 24 § 60a van het Aufenthaltsgesetz, met het opschrift „Tijdelijke opschorting van de verwijdering (gedogen)”, bepaalt:

„[...]

(2) De verwijdering van een vreemdeling wordt opgeschort zolang deze verwijdering om feitelijke of juridische redenen onmogelijk is en geen verblijfsvergunning is verleend. [...]

(3) De opschorting van de verwijdering van een vreemdeling laat diens verplichting om het grondgebied te verlaten onverlet.

[...]”

- 25 § 18 van het Gesetz zur Regelung des öffentlichen Vereinsrechts (wet op het publieke verenigingsrecht) van 5 augustus 1964 (BGBl. 1964 I, blz. 593), in de op de feiten van het hoofdgeding toepasselijke versie (hierna: „Vereinsgesetz”), heeft als opschrift „Territoriale werkingssfeer van een verbod van vereniging” en bepaalt:

„Verboden van verenigingen die hun zetel buiten het territoriale toepassingsgebied van deze wet hebben, maar afdelingen hebben binnen dat gebied, zijn alleen van toepassing op laatstbedoelden. Indien de vereniging geen afdeling binnen het territoriale toepassingsgebied van deze wet heeft, is het verbod (§ 3, lid 1) van toepassing op haar activiteit op dit gebied.”

- 26 § 20 van het Vereinsgesetz, „Schendingen van de verboden”, bepaalt in lid 1:

„Eenieder die middels een op het territoriale toepassingsgebied van deze wet verrichte activiteit

[...]

4. in strijd handelt met een uitvoerbaar verbod dat ingevolge § 14, lid 3, eerste volzin, of de § 18, tweede volzin, is opgelegd,

[...]

wordt bestraft met een gevangenisstraf van minstens één jaar of met een geldboete indien de handeling niet strafbaar is gesteld in de §§ 84, 85, 86a, of in de §§ 129 tot en met 129b van het wetboek van strafrecht [...]

[...]”

Hoofdgeding en prejudiciële vragen

- 27 T., geboren in 1956, is Turks staatsburger, behorend tot de Koerdische bevolkingsgroep. Hij leeft sinds 1989 in Duitsland met zijn echtgenote, die eveneens Turks staatsburger is, en hun acht gemeenschappelijke kinderen, van wie er vijf Duits staatsburger zijn.
- 28 Sinds 24 juni 1993 is T. erkend als vluchteling in de zin van het verdrag van Genève. Deze erkenning was ingegeven door zijn politieke activiteiten in ballingschap voor de „Koerdische Arbeiderspartij” (hierna: „PKK”) en door de politieke vervolging waarvan hij het slachtoffer dreigde te worden indien hij naar Turkije zou terugkeren.
- 29 Sinds 7 oktober 1993 is T. in het bezit van een permanente verblijfstitel in Duitsland.
- 30 Bij besluit van 21 augustus 2006 hebben de bevoegde autoriteiten de vluchtelingenstatus van T. ingetrokken op grond dat de politieke situatie in Turkije zich had gewijzigd en dat hij in dat land dus geen gevaar voor vervolging meer zou lopen.
- 31 Dat besluit is nietig verklaard bij uitspraak van 30 november 2007 van het Verwaltungsgericht Karlsruhe (bestuursrechter te Karlsruhe, Duitsland), zodat T. de vluchtelingstatus heeft behouden.
- 32 In de jaren negentig heeft T. zich op verschillende manieren bezig gehouden met politieke activiteiten voor de PKK en organisaties die daarmee verbonden waren of haar hadden opgevolgd.
- 33 Bij besluit van 22 november 1993 heeft de bondsminister van binnenlandse zaken de PKK en andere met deze partij verbonden organisaties verboden om in Duitsland activiteiten te ontplooiën.
- 34 Op grondslag van § 20 van het Vereinsgesetz hebben de bevoegde autoriteiten tegen T. een strafprocedure ingeleid wegens diens steun aan de PKK, nadat zij tijdens een huiszoeking belastend materiaal hadden gevonden. Tijdens de procedure kwam vast te staan dat de betrokkene giften had ingezameld voor de PKK en daarnaast het door de PKK uitgegeven tijdschrift *Serxwebûn* had verspreid.
- 35 Bij uitspraak van 3 december 2008 heeft het Landgericht Karlsruhe (regionaal gerecht te Karlsruhe) T. veroordeeld tot een geldboete van 3 000 EUR wegens schending van een verenigingsrechtelijk verbod om activiteiten te ontplooiën. Daar het hoger beroep tegen deze uitspraak door het Bundesgerichtshof (federaal hof) werd verworpen, is die uitspraak op 8 april 2009 onherroepelijk geworden.
- 36 Bij besluit van 27 maart 2012 heeft het Regierungspräsidium Karlsruhe (regionale regering) namens het Land Baden-Württemberg de uitwijzing van T. uit de Bondsrepubliek Duitsland gelast (hierna: „uitwijzingsbesluit”). Dat besluit was gebaseerd op de § 54, punt 5, junctis §§ 55 en 56 van het Aufenthaltsgesetz en was gemotiveerd met het feit dat T. activiteiten ter ondersteuning van de PKK had ontplooid tot ver in 2011 en dat hij dus een actueel gevaar in de zin van § 54, punt 5, van het Aufenthaltsgesetz vormde. Bij dat besluit werd de betrokkene tevens verplicht, overeenkomstig § 54a van het Aufenthaltsgesetz, zich twee keer per week te melden bij de bevoegde politie en werd zijn vrijheid van verkeer beperkt tot het grondgebied van de stad Mannheim (Duitsland), waar zijn woonplaats was. Ten slotte leidde dat besluit krachtens § 51, lid 1, van het Aufenthaltsgesetz van rechtswege tot verval van de aan T. verleende verblijfstitel.
- 37 Gelet evenwel op het gezinsverband waarin T. leefde met zijn echtgenote en zijn minderjarige kinderen en rekening gehouden met de permanente verblijfstitel die hem was verstrekt en de vluchtelingenstatus die hem voordien was verleend, is het uitwijzingsbesluit op grondslag van § 56, lid 1, van het Aufenthaltsgesetz genomen in het kader van de discretionaire bevoegdheid van de overheid en heeft de bevoegde autoriteit besloten de verwijdering van T. op te schorten. Het door T. tegen dat besluit ingestelde beroep is bij uitspraak van 7 augustus 2012 van het Verwaltungsgericht Karlsruhe verworpen.

38 T. heeft tegen die uitspraak hoger beroep ingesteld bij de verwijzende rechter, die bij beschikking van 28 november 2012 dat hoger beroep heeft toegestaan. Deze rechter heeft twijfels tot uiting gebracht over de intrekking van de verblijfstitel van T. en vraagt zich bijgevolg af of het uitwijzingsbesluit kon worden gerechtvaardigd in het licht van de artikelen 21, leden 2 en 3, en 24 van richtlijn 2004/83. Het Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg (hoogste bestuursrechter van die deelstaat) meent met name dat de bij artikel 24, lid 1, eerste alinea, van deze richtlijn aan de lidstaten opgelegde verplichting om aan personen met de vluchtelingenstatus een verblijfstitel te verstrekken die ten minste drie jaar geldig is, meebrengt dat die titel of een reeds bestaande titel niet mag worden ingetrokken wanneer geen van de redenen waarom de toekenning van een verblijfstitel al meteen mag worden geweigerd, zich voordoen.

39 Daarop heeft het Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg de behandeling van de zaak geschorst en het Hof verzocht om een prejudiciële beslissing over de volgende vragen:

„1. a) Moet artikel 24, lid 1, eerste alinea, van richtlijn 2004/83, op grond waarvan de lidstaten aan personen die de vluchtelingenstatus hebben verkregen, een verblijfstitel dienen te verlenen, ook in acht worden genomen wanneer een eerder afgegeven verblijfstitel is ingetrokken?

b) Moet die bepaling bijgevolg aldus worden uitgelegd dat zij zich verzet tegen de intrekking of de beëindiging van een verblijfstitel (bijvoorbeeld door uitwijzing overeenkomstig het nationale recht) van een persoon met de vluchtelingenstatus, wanneer niet is voldaan aan de voorwaarden van artikel 21, lid 3, juncto artikel 21, lid 2, van richtlijn 2004/83 of geen sprake is van ‚dwingende redenen van nationale veiligheid of openbare orde’ in de zin van artikel 24, lid 1, eerste alinea, van die richtlijn?

2. Voor het geval de eerste vraag, onder a en b, bevestigend wordt beantwoord:

a) Hoe moet de in artikel 24, lid 1, eerste alinea, van richtlijn 2004/83 bedoelde uitsluitingsgrond, namelijk ‚dwingende redenen van nationale veiligheid of openbare orde’, worden uitgelegd tegen de achtergrond van de gevaren die verband houden met het verlenen van steun aan een terroristische vereniging?

b) Kan er sprake zijn van ‚dwingende redenen van nationale veiligheid of openbare orde’ in de zin van artikel 24, lid 1, eerste alinea, van richtlijn 2004/83, wanneer een persoon die de vluchtelingenstatus heeft verkregen, de PKK onder meer heeft gesteund door inzameling van giften en regelmatige deelname aan PKK-gerelateerde manifestaties, ook al zijn de voorwaarden waarin kan worden afgeweken van het verbod van refoulement, zoals die voorwaarden zijn vastgesteld in artikel 33, lid 2, van het Verdrag van Genève, niet vervuld, en is dus evenmin voldaan aan de voorwaarden van artikel 21, lid 2, van richtlijn 2004/83?

3. Voor het geval de eerste vraag, onder a, ontkennend wordt beantwoord:

Is de intrekking of beëindiging van een aan een persoon met de vluchtelingenstatus verleende verblijfstitel (bijvoorbeeld door uitwijzing overeenkomstig het nationale recht) naar Unierecht enkel geoorloofd wanneer is voldaan aan de voorwaarden van artikel 21, lid 3 juncto artikel 21, lid 2, van richtlijn 2004/83 (of de gelijkkluidende bepalingen van richtlijn 2011/95/EU [van het Europees Parlement en de Raad van 13 december 2011 inzake normen voor de erkenning van onderdanen van derde landen of staatlozen als personen die internationale bescherming genieten, voor een uniforme status voor vluchtelingen of voor personen die in aanmerking komen voor subsidiaire bescherming, en voor de inhoud van de verleende bescherming (PB L 337, blz. 9)], die ervoor in de plaats is gekomen)?”

Beantwoording van de prejudiciële vragen

Eerste en derde vraag

- 40 Met zijn eerste en derde vraag, die samen moeten worden behandeld, wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of, en onder welke voorwaarde, artikel 24, lid 1, van richtlijn 2004/83 toestaat dat een lidstaat de verblijfstitel van een vluchteling intrekt of beëindigt, hoewel deze bepaling, anders dan artikel 21, lid 3, van deze richtlijn, daarin niet uitdrukkelijk voorziet. Zo ja, dan vraagt die rechter of de intrekking van een dergelijke verblijfstitel uitsluitend is toegestaan onder toepassing van artikel 21, leden 2 en 3, van die richtlijn, wanneer de vluchteling niet langer is beschermd tegen refoulement, of tevens uit hoofde van artikel 24, lid 1, daarvan.
- 41 Voor de beantwoording van deze vragen dienen de respectieve draagwijdte van artikel 21, leden 2 en 3, van richtlijn 2004/83 en van artikel 24, lid 1, van deze richtlijn, alsmede de verhoudingen tussen deze bepalingen te worden onderzocht.
- 42 Volgens artikel 21, lid 1, van richtlijn 2004/83 moeten de lidstaten het beginsel van non-refoulement eerbiedigen met inachtneming van hun internationale verplichtingen. Artikel 21, lid 2, van die richtlijn, waarvan de bewoordingen in wezen die van artikel 33, lid 2, van het verdrag van Genève overnemen, voorziet niettemin in een afwijking van dat beginsel door de lidstaten de discretionaire bevoegdheid te verlenen om een vluchteling uit te zetten of terug te leiden wanneer dit op grond van die internationale verplichtingen niet verboden is en wanneer redelijkerwijs kan worden aangenomen dat die vluchteling een gevaar vormt voor de veiligheid van de lidstaat waar hij zich bevindt, of wanneer hij een gevaar vormt voor de samenleving van die lidstaat, omdat hij definitief veroordeeld is voor een bijzonder ernstig misdrijf. Daarentegen zwijgt artikel 21 van die richtlijn over uitwijzing van een vluchteling wanneer refoulement niet aan de orde is.
- 43 Indien de situatie van een vluchteling voldoet aan de voorwaarden van artikel 21, lid 2, van richtlijn 2004/83 hebben de lidstaten, die over een discretionaire bevoegdheid beschikken om een vluchteling al dan niet terug te leiden, drie opties. Ten eerste kunnen zij de betrokken vluchteling terugleiden. Ten tweede kunnen zij de vluchteling uitwijzen naar een derde land waar hij geen gevaar loopt te worden vervolgd of slachtoffer te worden van ernstige schade in de zin van artikel 15 van deze richtlijn. Ten derde kunnen zij de vluchteling toestaan om op hun grondgebied te blijven.
- 44 Wanneer refoulement krachtens artikel 21, lid 2, van richtlijn 2004/83 mogelijk is, hebben de lidstaten tevens de bevoegdheid om de verblijfstitel overeenkomstig artikel 21, lid 3, van deze richtlijn in te trekken of te beëindigen of om te weigeren deze te verlengen. Voor een vluchteling die is teruggeleid, is het immers niet meer nodig dat hem een verblijfstitel wordt verleend, dat hij deze kan behouden of dat deze wordt verlengd. Zoals de advocaat-generaal in punt 62 van haar conclusie heeft opgemerkt, kan artikel 21, lid 3, van genoemde richtlijn derhalve geen toepassing vinden wanneer een vluchteling niet binnen de werkingssfeer van artikel 21, lid 2, daarvan valt. Indien een lidstaat in omstandigheden als die van het hoofdgeding een procedure inleidt tegen een vluchteling, maar hem niet kan terugleiden omdat de voorwaarden van artikel 21, lid 2, van die richtlijn niet zijn vervuld, mag de verblijfstitel van die vluchteling dus niet worden ingetrokken op grondslag van artikel 21, lid 3, van richtlijn 2004/83.
- 45 Bijgevolg rijst de vraag of een lidstaat in dergelijke omstandigheden hoe dan ook op een wijze die verenigbaar is met die richtlijn, de verblijfstitel van een vluchteling kan intrekken onder toepassing van artikel 24, lid 1, van richtlijn.
- 46 In dit verband moet worden vastgesteld dat deze bepaling enkel uitdrukkelijk de mogelijkheid biedt om geen verblijfstitel te verstrekken, niet om een dergelijke titel in te trekken of te beëindigen. In het bijzonder verplicht deze bepaling de lidstaten om de vluchteling zo spoedig mogelijk een verblijfstitel te verstrekken die ten minste drie jaar geldig is en kan worden verlengd. Van deze verplichting kan slechts worden afgeweken indien dwingende redenen van nationale veiligheid of openbare orde zich tegen die verstrekking verzetten.
- 47 Ook al is er geen uitdrukkelijke bepaling die de lidstaten toestaat om op grondslag van artikel 24, lid 1, van richtlijn 2004/83 een voordien aan een vluchteling verstrekte verblijfstitel in te trekken, pleiten verschillende argumenten echter voor een uitlegging die de lidstaten toestaat van een dergelijke maatregel gebruik te maken.

- 48 Ten eerste moet worden vastgesteld dat de bewoordingen van artikel 24, lid 1, van die richtlijn, niet uitdrukkelijk uitsluiten dat een verblijfstitel kan worden ingetrokken.
- 49 Ten tweede blijkt de intrekking van een verblijfstitel in overeenstemming te zijn met het doel van deze bepaling. Indien de lidstaten mogen weigeren een verblijfstitel af te geven of te verlengen wanneer dwingende redenen van nationale veiligheid of openbare orde dat rechtvaardigen, moet het *a fortiori* zijn toegestaan een dergelijke verblijfstitel in te trekken of te beëindigen wanneer dergelijke redenen zich na de afgifte ervan voordoen.
- 50 Ten derde is deze uitlegging coherent met de opzet van richtlijn 2004/83. Zoals de Europese Commissie terecht opmerkt, vult artikel 24, lid 1, van deze richtlijn artikel 21, lid 3, daarvan aan door de betrokken lidstaat impliciet maar noodzakelijkerwijs toe te staan om – ook indien de voorwaarden van artikel 21, lid 2, van die richtlijn niet zijn vervuld – een verblijfstitel in te trekken of te beëindigen, wanneer dwingende redenen van nationale veiligheid of openbare orde in de zin van artikel 24 van die richtlijn dat rechtvaardigen.
- 51 Daaruit volgt dat de lidstaten een aan een vluchteling verstrekte verblijfstitel mogen intrekken of beëindigen hetzij op basis van artikel 21, lid 3, van richtlijn 2004/83, mits die vluchteling binnen de werkingssfeer van artikel 21, lid 2, van deze richtlijn valt, hetzij, wanneer dat niet het geval is, op basis van artikel 24, lid 1, van die richtlijn, mits dwingende redenen van nationale veiligheid of openbare orde een dergelijke maatregel rechtvaardigen.
- 52 Zoals de advocaat-generaal in punt 68 van haar conclusie heeft opgemerkt, is voor een dergelijke uitlegging steun te vinden in de totstandkomingsgeschiedenis van richtlijn 2004/83, waaruit blijkt dat artikel 24, lid 1, daarvan op voorstel van de Bondsrepubliek Duitsland is ingevoegd, na de aanslagen in de Verenigde Staten van Amerika op 11 september 2001. Deze bepaling is dus ingevoerd met het doel de lidstaten de mogelijkheid te bieden om, onder bepaalde voorwaarden, het verkeer van derdelanders binnen het Schengengebied te beperken, teneinde terrorisme te bestrijden en aldus paal en perk te stellen aan de gevaren voor van de nationale veiligheid en de openbare orde. Uit deze overwegingen blijkt dus dat die bepaling de lidstaten, wanneer aan de daarin gestelde voorwaarden is voldaan, impliciet de mogelijkheid biedt een voordien verleende verblijfstitel in te trekken.
- 53 Deze uitlegging vloeit tevens voort uit de bij artikel 24, lid 1, van richtlijn 2004/83 aan de lidstaten opgelegde verplichting om personen met de vluchtelingenstatus een verblijfstitel te verstrekken die ten minste drie jaar geldig is, omdat deze verplichting als noodzakelijk gevolg heeft dat die verblijfstitel moet kunnen worden ingetrokken. In dit verband dient bij wijze van voorbeeld in herinnering te worden gebracht dat artikel 9, lid 1, onder b), van richtlijn 2003/109 uitdrukkelijk bepaalt dat de status van langdurig ingezetene niet mag worden behouden nadat een verwijderingsmaatregel is vastgesteld.
- 54 Ten slotte beantwoordt de mogelijkheid voor een lidstaat om de voordien toegekende verblijfstitel in te trekken in deze context aan evidente logische vereisten. Het kan immers niet worden uitgesloten dat een lidstaat die een verblijfstitel heeft toegekend aan een vluchteling, om een louter toevallige reden nadien wordt geïnformeerd over het bestaan van door die vluchteling vóór de verstrekking van de verblijfstitel begane feiten, die, indien die lidstaat daar tijdig mee bekend was geweest, om dwingende redenen van nationale veiligheid of openbare orde in de weg zouden hebben gestaan aan de verstrekking van die titel. Het zou onvereenigbaar zijn met het doel van richtlijn 2004/83 dat er in die situatie geen enkele mogelijkheid zou bestaan om een dergelijke reeds verleende verblijfstitel in te trekken. Deze slotsom geldt *a fortiori* wanneer de aan de betrokken vluchteling ten laste gelegde handelingen na de verlening van de betrokken verblijfstitel zijn gepleegd.
- 55 Gelet op het voorgaande dient op de eerste en de derde vraag te worden geantwoord dat richtlijn 2004/83 in die zin moet worden uitgelegd dat een verblijfstitel, wanneer deze eenmaal aan een vluchteling is verleend, kan worden ingetrokken, hetzij krachtens artikel 24, lid 1, van deze richtlijn, wanneer er dwingende redenen van nationale veiligheid of openbare orde in de zin van die bepaling bestaan, hetzij ingevolge artikel 21, lid 3, van die richtlijn, wanneer er redenen bestaan om de uitzondering op het beginsel van non-*refoulement* als bedoeld in artikel 21, lid 2, die deze richtlijn toe te passen.

Tweede vraag

- 56 Met zijn tweede vraag wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of het feit dat een vluchteling steun verleent aan een terroristische vereniging een van de „dwingende redenen van nationale veiligheid of openbare orde” in de zin van artikel 24, lid 1, van richtlijn 2004/83 kan vormen, ook al valt die vluchteling niet binnen de werkingssfeer van artikel 21, lid 2, van deze richtlijn.
- 57 Teneinde de verwijzende rechter een nuttig antwoord te geven, moet vooraf worden vastgesteld dat de begrippen „redelijkerwijs” in artikel 21, lid 2, onder a), van richtlijn 2004/83 en „dwingende redenen van nationale veiligheid of openbare orde” in artikel 24, lid 1, van deze richtlijn noch in die bepalingen noch in een andere bepaling van deze richtlijn zijn gedefinieerd.
- 58 In dit verband moet bij de bepaling van de betekenis en de draagwijdte van die begrippen volgens vaste rechtspraak rekening worden gehouden zowel met de bewoordingen van de betrokken bepalingen van Unierecht als met de context ervan, alsook met de doelstellingen van de regeling waarvan zij deel uitmaken (zie met name arresten Lundberg, C-317/12, EU:C:2013:631, punt 19, en Bouman, C-114/13, EU:C:2015:81, punt 31) en, in casu, met de ontstaansgeschiedenis van die regeling (zie naar analogie, arrest Pringle, C-370/12, EU:C:2012:756, punt 135).
- 59 Wat de bewoordingen van de artikelen 21, lid 1, onder a), en 24, lid 1, van richtlijn 2004/83 betreft, moet worden opgemerkt, zoals de Commissie in haar opmerkingen betoogt, dat deze richtlijn zich kenmerkt door afwijkende formuleringen in de verschillende taalversies – en dus door een zekere incoherentie – wat de voorwaarden betreft die gelden voor de in die bepalingen voorziene afwijkingen. Daarbij komt dat de Duitse taalversie van artikel 21, lid 2, van die richtlijn andere woorden gebruikt dan die van de Duitse taalversie van artikel 33, lid 2, van het Verdrag van Genève („stichhaltige Gründe” in plaats van „schwerwiegende Gründe”; Nederlandse taalversie: „redelijkerwijs” in plaats van „ernstige redenen”), terwijl de Engelse en de Franse taalversie van artikel 21, lid 2, van die richtlijn elk de term gebruiken die ook in respectievelijk de Engelse en de Franse versie van artikel 33, lid 2, van dat verdrag is gebruikt („reasonable grounds” en „raisons sérieuses”).
- 60 In die omstandigheden dient in herinnering te worden gebracht dat volgens vaste rechtspraak de betrokken bepaling, wanneer de verschillende taalversies uiteenlopen, uniform moet worden uitgelegd en toegepast tegen de achtergrond van de tekst in alle talen van de Europese Unie (arrest M. e.a., C-627/13 en C-2/14, EU:C:2015:59, punt 48 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 61 De in een van de taalversies van een Unierechtelijke bepaling gebruikte formulering kan niet als enige grondslag voor de uitlegging van die bepaling dienen; evenmin kan er in zoverre voorrang aan worden toegekend boven de andere taalversies. Een dergelijke benadering zou onverenigbaar zijn met het vereiste van eenvormige toepassing van het Unierecht (zie in die zin arrest M. e.a., C-627/13 en C-2/14, EU:C:2015:59, punt 48 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 62 Wanneer er tussen de verschillende taalversies van een tekst van de Unie verschillen bestaan, moet bij de uitlegging van de betrokken bepaling derhalve worden gelet op de algemene opzet en de doelstellingen van de regeling waarvan zij een onderdeel vormt (arrest M. e.a., C-627/13 en C-2/14, EU:C:2015:59, punt 49 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 63 In dit verband dient om te beginnen in herinnering te worden gebracht dat de vluchtelingenstatus aan een persoon wordt toegekend wanneer deze voldoet aan de minimumnormen van het Unierecht. Krachtens artikel 13 van richtlijn 2004/83 verlenen de lidstaten deze status aan een derdelander of staatloze die overeenkomstig de hoofdstukken II en III van deze richtlijn als vluchteling wordt erkend. Blijkens overweging 14 van deze richtlijn heeft de erkenning van de vluchtelingenstatus declaratoire kracht, zodat de lidstaten in dit opzicht geen enkele beoordelingsbevoegdheid bezitten.

- 64 Vervolgens vloeit uit artikel 78, lid 1, VWEU voort dat het gemeenschappelijk beleid dat de Unie ontwikkelt inzake asiel, erop gericht is iedere derdelander „die internationale bescherming behoeft”, een „passende status” te verlenen en de naleving van het beginsel van non-refoulement te garanderen.
- 65 Dit beginsel van non-refoulement is als grondrecht gewaarborgd in de artikelen 18 en 19, lid 2, van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie.
- 66 Overweging 10 van richtlijn 2004/83 preciseert in dat verband dat deze richtlijn de grondrechten eerbiedigt en de beginselen in acht neemt die zijn erkend in het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, door in het bijzonder de menselijke waardigheid en het recht op asiel van asielzoekers en hun begeleidende familieleden ten volle te eerbiedigen.
- 67 Overweging 6 van richtlijn 2004/83 vermeldt derhalve dat het hoofddoel ervan erin bestaat – naast te verzekeren dat de lidstaten gemeenschappelijke criteria toepassen voor de identificatie van personen die werkelijk bescherming behoeven – ervoor te zorgen dat deze personen in alle lidstaten over bepaalde minimumvoordelen kunnen beschikken.
- 68 De artikelen 21, lid 2, en 24, lid 1, van deze richtlijn vormen in dit opzicht de uitvoering in het positieve recht van de aan iedere persoon door het Unierecht toegekende rechten teneinde te verzekeren dat hem een duurzame bescherming tegen vervolging wordt geboden. Deze twee bepalingen maken overigens deel uit van hoofdstuk VII van die richtlijn, met het opschrift „Kenmerken van de internationale bescherming”, dat ertoe strekt de voordelen te omschrijven die degenen die in aanmerking wensen te komen voor de vluchtelingenstatus of voor subsidiaire bescherming en wier aanvraag is toegewezen, kunnen genieten.
- 69 Hoewel, zoals in punt 50 van het onderhavige arrest is vastgesteld, artikel 21, leden 2 en 3, van richtlijn 2004/38 en artikel 24, lid 1, ervan elkaar niet alleen in zekere mate overlappen, omdat deze beide bepalingen de aan de lidstaten geboden mogelijkheid betreffen om een verblijfstitel in te trekken, te beëindigen of te weigeren om deze te verlengen of te verstrekken, maar elkaar tevens aanvullen, staat niettemin vast dat die bepalingen een verschillende werkingssfeer hebben en tot verschillende juridische stelsels behoren.
- 70 Artikel 21, lid 1, van richtlijn 2004/83 formuleert het beginsel dat vluchtelingen in de regel worden beschermd tegen refoulement. Artikel 21, lid 2, van deze richtlijn maakt een uitzondering op dat beginsel door toe te laten dat een vluchteling, al dan niet formeel als zodanig erkend, wordt teruggeleid, hetzij krachtens artikel 21, lid 2, onder a), van die richtlijn, wanneer redelijkerwijs kan worden aangenomen dat hij een gevaar vormt voor de veiligheid van de lidstaat waar hij zich bevindt, hetzij krachtens artikel 21, lid 2, onder b), daarvan, wanneer hij een gevaar vormt voor de samenleving van die lidstaat, omdat hij definitief veroordeeld is voor een bijzonder ernstig misdrijf.
- 71 Terugleiding van een vluchteling is weliswaar in beginsel toegelaten door de uitzonderingsbepaling van artikel 21, lid 2, van richtlijn 2004/83, doch vormt slechts het uiterste middel waarvan een lidstaat gebruik kan maken wanneer geen enkele andere maatregel mogelijk of toereikend is om het hoofd te bieden aan het gevaar dat deze vluchteling vormt voor de veiligheid of de samenleving van die lidstaat. Indien een lidstaat onder toepassing van artikel 14, lid 4, van die richtlijn de aan een persoon verleende vluchtelingenstatus beëindigt of weigert deze te verlengen, dan geniet deze persoon volgens artikel 14, lid 6, van die richtlijn de rechten die zijn genoemd in met name de artikelen 32 en 33 van het Verdrag van Genève.
- 72 De gevolgen van de toepassing van de uitzondering als bedoeld in artikel 21, lid 2, van richtlijn 2004/83 kunnen voor de betrokken vluchteling uiterst ingrijpend zijn, zoals de advocaat-generaal in punt 81 van haar conclusie heeft opgemerkt, omdat hij dan kan worden teruggezonden naar een land waarin hij risico zou kunnen lopen te worden vervolgd. Dat is de reden waarom deze bepaling de praktijk van terugleiding aan strikte voorwaarden onderwerpt, daar, in het bijzonder, alleen een vluchteling die definitief is veroordeeld voor een „bijzonder ernstig misdrijf” kan worden geacht een „gevaar [te vormen] voor de samenleving van die lidstaat” in de zin van die bepaling. Zelfs wanneer aan die voorwaarden

is voldaan, vormt terugleiding overigens slechts een mogelijkheid die aan de discretionaire bevoegdheid van de lidstaten is gelaten, die vrij blijven om voor andere, minder rigoureuze opties te kiezen.

- 73 Daarentegen heeft artikel 24, lid 1, van richtlijn 2004/83, waarvan de bewoordingen meer abstract zijn dan die van artikel 21, lid 2, ervan, enkel betrekking op de weigering om aan een vluchteling een verblijfstitel te verstrekken en op de intrekking van die verblijfstitel en niet op het terugleiden van die vluchteling. Deze bepaling betreft dus uitsluitend gevallen waarin het gevaar dat van die vluchteling uitgaat voor de nationale veiligheid, de openbare orde of de samenleving van de betrokken lidstaat, geen rechtvaardiging kan vormen voor het verlies van de vluchtelingenstatus noch, a fortiori, voor terugleiding van die vluchteling. Om die reden veronderstelt toepassing van de in artikel 24, lid 1, van die richtlijn geformuleerde uitzondering niet dat er een bijzonder ernstig misdrijf is begaan.
- 74 De gevolgen van de intrekking van zijn verblijfstitel krachtens artikel 24, lid 1, van richtlijn 2004/83 zijn voor de vluchteling dus minder zwaar voor zover die maatregel niet kan leiden tot de intrekking van zijn vluchtelingenstatus en nog minder tot terugleiding in de zin van artikel 21, lid 2, van die richtlijn.
- 75 Daaruit volgt dat het begrip „dwingende redenen” in de zin van artikel 24, lid 1, van richtlijn 2004/83 een ruimere strekking heeft dan het begrip „redelijkerwijs” in de zin van artikel 21, lid 2, van deze richtlijn en dat bepaalde omstandigheden die niet zodanig ernstig zijn dat zij een lidstaat toestaan gebruik te maken van de uitzondering in artikel 21, lid 2, van die richtlijn en een besluit tot terugleiding te nemen, die lidstaat niettemin kunnen toestaan om op basis van artikel 24, lid 1, van die richtlijn de betrokken vluchteling zijn verblijfstitel te ontnemen.
- 76 Na deze precisering dient met betrekking tot de specifieke vraag van de verwijzende rechter of steun aan een terroristische vereniging een van de „dwingende redenen van nationale veiligheid of openbare orde” in de zin van artikel 24, lid 1, van richtlijn 2004/83 kan zijn, in herinnering te worden gebracht dat de begrippen „nationale veiligheid” of „openbare orde” niet zijn gedefinieerd in die bepaling.
- 77 Daarentegen heeft het Hof wel reeds de gelegenheid gehad de begrippen „openbare veiligheid” en „openbare orde” in de artikelen 27 en 28 van richtlijn 2004/38 uit te leggen. Al streeft deze richtlijn andere doelen na dan richtlijn 2004/83 en al blijven de lidstaten vrij om de eisen van de openbare orde en de openbare veiligheid af te stemmen op hun nationale behoeften, die per lidstaat en per tijdsgewricht kunnen verschillen (arrest I., C-348/09, EU:C:2012:300, punt 23 en aldaar aangehaalde rechtspraak), dit neemt niet weg dat de omvang van de bescherming die een samenleving aan haar fundamentele belangen wenst te bieden, niet mag verschillen naargelang van de juridische status van de persoon die deze belangen schaadt.
- 78 Voor de uitlegging van het begrip „dwingende redenen van nationale veiligheid of openbare orde” in de zin van artikel 24, lid 1, van richtlijn 2004/83 dient er dus om te beginnen rekening mee te worden gehouden dat reeds is geoordeeld dat het begrip „openbare veiligheid” in de zin van artikel 28, lid 3, van richtlijn 2004/38 zowel de interne als de externe veiligheid van een lidstaat dekt (zie met name arrest Tsakouridis, C-145/09, EU:C:2010:708, punt 43 en aldaar aangehaalde rechtspraak) en dat bijgevolg de aantasting van het functioneren van instellingen en essentiële openbare diensten, alsook het overleven van de bevolking, het risico van een ernstige verstoring van de externe betrekkingen of van de vreedzame co-existentie van de volkeren, evenals de aantasting van militaire belangen, de openbare veiligheid in gevaar kunnen brengen (arrest Tsakouridis, C-145/09, EU:C:2010:708, punt 44). Voorts heeft het Hof in deze context ook geoordeeld dat het begrip „dwingende redenen van openbare veiligheid” in de zin van genoemd artikel 28, lid 3, niet alleen een aantasting van de openbare veiligheid veronderstelt, maar ook veronderstelt dat deze aantasting bijzonder ernstig is, hetgeen tot uiting komt door het gebruik van de woorden „dwingende redenen” (arrest Tsakouridis, C-145/09, EU:C:2010:708, punt 41).
- 79 Vervolgens moet worden opgemerkt dat het begrip „openbare orde” in richtlijn 2004/38, in het bijzonder in de artikelen 27 en 28 ervan, in de rechtspraak van het Hof aldus is uitgelegd dat de hantering van het begrip „openbare orde” hoe dan ook, naast de verstoring van de

maatschappelijke orde die bij elke wetsovertreding plaatsvindt, veronderstelt dat er sprake is van een werkelijke, actuele en voldoende ernstige bedreiging, die een fundamenteel belang van de samenleving aantast (zie met name arrest Byankov, C-249/11, EU:C:2012:608, punt 40 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

- 80 In deze context dient specifiek met betrekking tot richtlijn 2004/83 in herinnering te worden gebracht dat volgens overweging 28 ervan de begrippen „nationale veiligheid” en „openbare orde” ook betrekking hebben op gevallen waarin een derdelander behoort tot een vereniging die steun verleent aan het internationale terrorisme, of een dergelijke vereniging steunt.
- 81 Voorts is in artikel 1, lid 3, van gemeenschappelijk standpunt 2001/931/GBVB van de Raad van 27 december 2001 betreffende de toepassing van specifieke maatregelen ter bestrijding van het terrorisme (PB L 344 blz. 93), in de versie die gold op het tijdstip van de feiten van het hoofdgeding (hierna: „gemeenschappelijk standpunt 2001/931”) omschreven wat wordt verstaan onder „terroristische daad” en komt juist de PKK voor op de lijst in de bijlage bij dit gemeenschappelijk standpunt.
- 82 Uit het voorgaande volgt dat de steun die een vluchteling biedt aan een organisatie die daden verricht die binnen de werkingssfeer van gemeenschappelijk standpunt 2001/931 vallen, in beginsel een omstandigheid vormt die kan aantonen dat de voorwaarden voor toepassing van de uitzondering in artikel 24, lid 1, van richtlijn 2004/83 zijn vervuld.
- 83 De plaatsing van een organisatie op een lijst in de bijlage bij gemeenschappelijk standpunt 2001/931 is dus, zoals de advocaat-generaal in punt 95 van haar conclusie opmerkt, een sterke aanwijzing dat zij een terroristische organisatie is dan wel dat er verdenkingen zijn dat zij dat is. Een dergelijke omstandigheid moet dus noodzakelijkerwijs in aanmerking worden genomen door de bevoegde autoriteit wanneer deze in eerste instantie nagaat of de betrokken organisatie terroristische daden heeft gepleegd.
- 84 Aldus moet per geval worden nagegaan of de handelingen van de betrokken organisatie een gevaar kunnen vormen voor de nationale veiligheid of de openbare orde in de zin van artikel 24, lid 1, van richtlijn 2004/83. In dat verband heeft het Hof met betrekking tot artikel 12, lid 2, onder b), van deze richtlijn geoordeeld dat terroristische daden, die worden gekenmerkt door geweld tegen de burgerbevolking, ook al worden zij met een beweerd politiek oogmerk verricht, als ernstige, niet-politieke misdrijven in de zin van die bepaling moeten worden aangemerkt (arrest B en D, C-57/09 en C-101/09, EU:C:2010:661, punt 81).
- 85 Voorts heeft het Hof vastgesteld dat daden van internationaal terrorisme, algemeen en los van de deelneming van een staat, in strijd zijn met de doelstellingen en beginselen van de Verenigde Naties (arrest B en D, C-57/09 en C-101/09, EU:C:2010:661, punt 83). Daaruit volgt dat een lidstaat, wanneer er sprake is van dergelijke daden, zich op goede gronden kan beroepen op het bestaan van dwingende redenen van nationale veiligheid of openbare orde in de zin van artikel 24, lid 1, van richtlijn 2004/83 om de in die bepaling geformuleerde uitzondering toe te passen.
- 86 Wanneer die controle eenmaal is verricht, moet de bevoegde autoriteit, in tweede instantie, de haar ter kennis gebrachte specifieke feiten beoordelen om te bepalen of steun aan de betrokken organisatie in de vorm van geldinzameling en van regelmatige deelname aan door die organisatie georganiseerde evenementen, hetgeen in het hoofdgeding het geval lijkt te zijn geweest voor T., binnen de werkingssfeer van artikel 24, lid 1, van richtlijn 2004/83 valt.
- 87 Ook al kunnen de daden van een organisatie die wegens haar betrokkenheid bij terroristische daden op de lijst in de bijlage bij gemeenschappelijk standpunt 2001/931 is geplaatst, onder de in artikel 24, lid 1, van de richtlijn 2004/83 bedoelde uitsluitingsgrond worden gebracht, mag immers de enkele omstandigheid dat de betrokkene die organisatie heeft gesteund, niet automatisch tot gevolg hebben dat zijn verblijfstitel krachtens deze bepaling wordt ingetrokken (zie naar analogie arrest B en D, C-57/09 en C-101/09, EU:C:2010:661, punt 88).

- 88 Tussen gemeenschappelijk standpunt 2001/931 en richtlijn 2004/83 bestaat geen rechtstreeks verband wat hun respectieve doelen betreft, en wanneer de bevoegde autoriteit overweegt een vluchteling op grond van artikel 24, lid 1, van de richtlijn zijn verblijfstitel te ontnemen, mag zij zich daarvoor niet uitsluitend baseren op de omstandigheid dat deze persoon steun heeft verleend aan een organisatie die op een lijst staat die is opgesteld buiten het kader dat die richtlijn met inachtneming van het Verdrag van Genève heeft vastgesteld (zie in die zin arrest B en D, C-57/09 en C-101/09, EU:C:2010:661, punt 89).
- 89 Daaruit volgt wat het hoofdgeding betreft, dat de voorwaarden waaronder de door T. gesteunde organisatie op die lijst in de bijlage bij gemeenschappelijk standpunt 2001/931 is geplaatst, niet vergelijkbaar zijn met de individuele beoordeling van specifieke feiten die moet worden verricht voordat een besluit wordt vastgesteld waarbij een vluchteling op grond van artikel 24, lid 1, van richtlijn 2004/83 zijn verblijfstitel wordt ontnomen (zie naar analogie, arrest B en D, C-57/09 en C-101/09, EU:C:2010:661, punt 91).
- 90 In het kader van de rechterlijke toetsing van de door de bevoegde autoriteit gemaakte beoordeling, moet de verwijzende rechter dus onderzoeken welke rol T. heeft gespeeld in het kader van zijn steun aan die organisatie, door met name te onderzoeken of hijzelf terroristische daden heeft gepleegd, of en in hoeverre hij betrokken is geweest bij de voorbereiding, de besluitvorming of de leiding over andere personen met het oog op het plegen van dergelijke daden, en of en in hoeverre hij dergelijke daden heeft gefinancierd of anderen de middelen heeft verschaft om die te plegen.
- 91 Wat in casu de door T. aan de PKK geboden steun betreft, blijkt uit de stukken dat de betrokkene heeft deelgenomen aan legale bijeenkomsten en aan evenementen zoals de viering van het Koerdische Nieuwjaar, en aan het inzamelen van geld voor deze organisatie. Dergelijke handelingen impliceren niet noodzakelijkerwijs dat de auteur ervan achter de legitimiteit van terroristische daden zou staan. A fortiori vormen dergelijke handelingen op zich geen terroristische daden.
- 92 In deze context dient de verwijzende rechter tevens te beoordelen hoe ernstig het gevaar voor de nationale veiligheid en de openbare orde is dat uitgaat van de daden van T. In het bijzonder dient hij na te gaan of T. individuele verantwoordelijkheid draagt bij de uitvoering van de daden van de PKK. In dit verband moet weliswaar rekening worden gehouden met het feit dat T. op 3 december 2008 bij onherroepelijk vonnis strafrechtelijk is veroordeeld, doch dient de verwijzende rechter niettemin in het licht van het evenredigheidsbeginsel, waaraan de te nemen maatregel moest voldoen, te beoordelen of het gevaar dat de betrokken in voorkomend geval in het verleden heeft kunnen vormen voor de nationale veiligheid of de openbare orde van de Bondsrepubliek Duitsland, nog bestond op het tijdstip waarop het besluit dat in het hoofdgeding aan de orde is, werd vastgesteld.
- 93 In dit verband staat het tevens aan de verwijzende rechter om rekening te houden met de omstandigheid dat T. is veroordeeld tot een geldboete en niet tot een gevangenisstraf, alsmede om te onderzoeken of, gelet op die omstandigheid en in voorkomend geval, op de aard van de door de betrokkene verrichte daden, er „dwingende redenen van nationale veiligheid of openbare orde” in de zin van artikel 24, lid 1, van richtlijn 2004/83 bestonden die rechtvaardigen dat de verblijfstitel van T. wordt ingetrokken.
- 94 Na deze preciseringen dient nog te worden opgemerkt dat de toepassing door de lidstaten van de uitzondering in artikel 24, lid 1, van richtlijn 2004/83 allereerst als consequentie heeft dat de betrokken vluchteling zijn verblijfstitel verliest, ook al mocht hij, zoals in het hoofdgeding, op een andere rechtsgrondslag rechtmatig op het grondgebied van deze lidstaat verblijven.
- 95 Evenwel moet in dit verband worden beklemtoond dat de vluchteling wiens verblijfstitel wordt ingetrokken krachtens artikel 24, lid 1, van richtlijn 2004/83 zijn vluchtelingenstatus behoudt, tenzij en totdat die status wordt beëindigd. Dus ook indien hem zijn verblijfstitel is ontnomen, blijft de betrokkene een vluchteling en behoudt hij uit dien hoofde het recht op de voordelen die hoofdstuk VII van deze richtlijn aan elke vluchteling waarborgt, met name het recht op bescherming tegen refoulement, op instandhouding van het gezin, op afgifte van reisdocumenten, op toegang tot werkgelegenheid en onderwijs, op sociale voorzieningen, op gezondheidszorg en huisvesting, op vrij verkeer binnen de betrokken lidstaat en op toegang

tot integratievoorzieningen. Een lidstaat beschikt, met andere woorden, over geen enkele beoordelingsbevoegdheid om deze vluchteling de door deze richtlijn gewaarborgde materiële voorzieningen te blijven toekennen dan wel deze te weigeren.

- 96 In overweging 30 van richtlijn 2004/83 is weliswaar vermeld dat de lidstaten binnen de grenzen van hun internationale verplichtingen kunnen bepalen dat „alvorens voordelen inzake de toegang tot werkgelegenheid, sociale zekerheid, gezondheidszorg en integratievoorzieningen kunnen worden toegekend, een verblijfstitel [...] moet zijn afgegeven”, doch de aldus opgelegde voorwaarde verwijst naar zuiver administratieve handelingen, omdat hoofdstuk VII van deze richtlijn tot doel heeft ervoor te zorgen dat vluchtelingen in alle lidstaten over bepaalde minimumvoordelen kunnen beschikken. Daar er voor deze overweging geen overeenkomstige bepaling in die richtlijn is te vinden, kan zij bovendien geen rechtsgrondslag vormen op grond waarvan lidstaten de bij hoofdstuk VII van die richtlijn gewaarborgde voordelen zouden mogen verminderen wanneer de verblijfstitel van een vluchteling wordt ingetrokken.
- 97 Daar deze aan vluchtelingen verleende rechten voortvloeien uit de toekenning van de vluchtelingenstatus en niet uit de afgifte van de verblijfstitel, moet de vluchteling zolang hij deze status bezit, de rechten genieten die richtlijn 2004/83 hem waarborgt en deze kunnen slechts worden beperkt met inachtneming van de in hoofdstuk VII van deze richtlijn vastgestelde voorwaarden, aangezien de lidstaten niet het recht hebben om beperkingen toe te voegen die niet daarin zijn vermeld.
- 98 Wat het hoofdgeding betreft blijkt derhalve dat de omstandigheid dat, zoals blijkt uit de aan het Hof overgelegde stukken, de intrekking van de verblijfstitel van T., die van rechtswege is ingetreden als gevolg van het uitwijzingsbesluit, van invloed is geweest op zijn toegang tot werk, tot beroepsopleiding en tot andere sociale rechten, omdat volgens het Duitse recht het genot van deze rechten is gekoppeld aan het regelmatige bezit van een verblijfstitel, onverenigbaar is met richtlijn 2004/83.
- 99 Gelet op een en ander dient op de tweede vraag te worden geantwoord dat steun aan een op de lijst in de bijlage bij gemeenschappelijk standpunt 2001/931 geplaatste terroristische vereniging een van de „dwingende redenen van nationale veiligheid of openbare orde” in de zin van artikel 24, lid 1, van richtlijn 2004/83 kan vormen, ook al zijn de voorwaarden van artikel 21, lid 2, van die richtlijn niet vervuld. Om een aan een vluchteling verleende verblijfstitel te kunnen intrekken op grondslag van artikel 24, lid 1, van deze richtlijn, op grond dat deze vluchteling een dergelijke terroristische vereniging steunt, dienen de bevoegde autoriteiten niettemin, onder toezicht van de nationale rechter, een individuele beoordeling te maken van de specifieke feiten betreffende de daden zowel van de betrokken vereniging als van de betrokken vluchteling. Wanneer een lidstaat besluit een vluchteling wiens verblijfstitel is ingetrokken, te verwijderen, maar de uitvoering van dat besluit opschort, is het onverenigbaar met die richtlijn om hem de toegang tot de in hoofdstuk VII ervan gewaarborgde voordelen te ontzeggen, tenzij een in deze richtlijn uitdrukkelijk geformuleerde uitzondering van toepassing is.

Kosten

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

Het Hof (Eerste kamer) verklaart voor recht:

- 1) Richtlijn 2004/83/EG van de Raad van 29 april 2004 inzake minimumnormen voor de erkenning van onderdanen van derde landen en staatlozen als vluchteling of als persoon die anderszins internationale bescherming behoeft, en de inhoud van de verleende bescherming, moet in die zin worden uitgelegd dat een verblijfstitel, wanneer deze eenmaal aan een vluchteling is verleend,**

kan worden ingetrokken, hetzij krachtens artikel 24, lid 1, van deze richtlijn, wanneer er dwingende redenen van nationale veiligheid of openbare orde in de zin van die bepaling bestaan, hetzij ingevolge artikel 21, lid 3, van die richtlijn, wanneer er redenen bestaan om de uitzondering op het beginsel van non-refoulement als bedoeld in artikel 21, lid 2, die deze richtlijn toe te passen.

- 2) Steun aan een terroristische vereniging die is geplaatst op de lijst in de bijlage bij gemeenschappelijk standpunt 2001/931/GBVB van de Raad van 27 december 2001 betreffende de toepassing van specifieke maatregelen ter bestrijding van het terrorisme, in de versie die gold op het tijdstip van de feiten van het hoofding, kan een van de „dwingende redenen van nationale veiligheid of openbare orde” in de zin van artikel 24, lid 1, van richtlijn 2004/83 vormen, ook al zijn de voorwaarden van artikel 21, lid 2, van die richtlijn niet vervuld. Om een aan een vluchteling verleende verblijfstitel te kunnen intrekken op grondslag van artikel 24, lid 1, van deze richtlijn, op grond dat deze vluchteling een dergelijke terroristische vereniging steunt, dienen de bevoegde autoriteiten niettemin, onder toezicht van de nationale rechter, een individuele beoordeling te maken van de specifieke feiten betreffende de daden zowel van de betrokken vereniging als van de betrokken vluchteling. Wanneer een lidstaat besluit een vluchteling wiens verblijfstitel is ingetrokken, te verwijderen, maar de uitvoering van dat besluit opschort, is het onverenigbaar met die richtlijn om hem de toegang tot de in hoofdstuk VII ervan gewaarborgde voordelen te ontzeggen, tenzij een in deze richtlijn uitdrukkelijk geformuleerde uitzondering van toepassing is.

ondertekeningen

* Procestaal: Duits.