

ARREST VAN HET HOF (Eerste kamer)

6 juli 2023 (*)

„Prejudiciële verwijzing – Richtlijn 2011/95/EU – Normen voor erkenning als vluchteling of als persoon die voor subsidiaire bescherming in aanmerking komt – Artikel 14, lid 4, onder b) – Intrekking van de vluchtelingenstatus – Derdelander die definitief is veroordeeld voor een bijzonder ernstig misdrijf – Gevaar voor de samenleving – Evenredigheidstoetsing”

In zaak C-8/22,

betreffende een verzoek om een prejudiciële beslissing krachtens artikel 267 VWEU, ingediend door de Raad van State (België) bij beslissing van 2 december 2021, ingekomen bij het Hof op 5 januari 2022, in de procedure

XXX

tegen

Commissaris-generaal voor de vluchtelingen en de staatlozen,

wijst

HET HOF (Eerste kamer),

samengesteld als volgt: A. Arabadjiev, kamerpresident, L. Bay Larsen (rapporteur), vicepresident van het Hof, P. G. Xuereb, T. von Danwitz en A. Kumin, rechters,

advocaat-generaal: J. Richard de la Tour,

griffier: M. Krausenböck, administrateur,

gezien de stukken en na de terechtzitting op 10 november 2022,

gelet op de opmerkingen van:

- XXX, vertegenwoordigd door J. Hardy, avocat,
- de Belgische regering, vertegenwoordigd door M. Jacobs, C. Pochet, A. Van Baelen en M. Van Regemorter als gemachtigden,
- de Nederlandse regering, vertegenwoordigd door M. K. Bulterman en C. S. Schillemans als gemachtigden,
- de Europese Commissie, vertegenwoordigd door A. Azema en L. Grønfeldt als gemachtigden,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 16 februari 2023,

het navolgende

Arrest

- 1 Het verzoek om een prejudiciële beslissing betreft de uitlegging van artikel 14, lid 4, onder b), van richtlijn 2011/95/EU van het Europees Parlement en de Raad van 13 december 2011 inzake normen voor de erkenning van onderdanen van derde landen of staatlozen als personen die internationale bescherming genieten, voor een uniforme status voor vluchtelingen of voor personen die in aanmerking komen voor subsidiaire bescherming, en voor de inhoud van de verleende bescherming (PB 2011, L 337, blz. 9).
- 2 Dit verzoek is ingediend in het kader van een geding tussen de derdelander XXX en de Commissaris-generaal voor de vluchtelingen en de staatlozen (België; hierna: „Commissaris-generaal”) over het besluit van de Commissaris-generaal om de vluchtelingenstatus van XXX in te trekken.

Toepasselijke bepalingen

Internationaal recht

- 3 Het op 28 juli 1951 te Genève ondertekende Verdrag betreffende de status van vluchtelingen [*United Nations Treaty Series*, deel 189, blz. 150, nr. 2545 (1954)], is op 22 april 1954 in werking getreden. Het is aangevuld en gewijzigd bij het Protocol betreffende de status van vluchtelingen, gesloten te New York op 31 januari 1967 (hierna: „Verdrag van Genève”).
- 4 Artikel 1, afdeling F, van dit verdrag luidt:

„De bepalingen van dit verdrag zijn niet van toepassing op een persoon ten aanzien van wie er ernstige redenen zijn om te veronderstellen dat:

[...]

b) hij een ernstig, niet-politiek misdrijf heeft begaan buiten het land van toevlucht, voordat hij tot dit land als vluchteling is toegelaten;

[...].”
- 5 Artikel 33, lid 2, van dat verdrag bepaalt:

„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.”

Unierecht

Richtlijn 2004/38

- 6 Artikel 27, lid 2, 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 2004, L 158, blz. 77, met rectificatie in PB 2004, L 229, blz. 35), bepaalt:

„De om redenen van openbare orde of openbare veiligheid genomen maatregelen moeten in overeenstemming zijn met het evenredigheidsbeginsel en uitsluitend gebaseerd zijn op het gedrag van betrokkene. Strafrechtelijke veroordelingen vormen als zodanig geen reden voor deze maatregelen.

Het gedrag moet een actuele, werkelijke en voldoende ernstige bedreiging voor een fundamenteel belang van de samenleving vormen. Motiveringen die losstaan van het individuele geval of die verband houden met algemene preventieve redenen mogen niet worden aangevoerd."

Richtlijn 2011/95

7 Overweging 12 van richtlijn 2011/95 luidt als volgt:

„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.”

8 Artikel 1 van deze richtlijn bepaalt:

„Het doel van deze richtlijn is normen vast te stellen 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, alsmede voor de inhoud van de verleende bescherming.”

9 Artikel 2, onder d), van deze richtlijn preciseert:

„In deze richtlijn gelden de volgende definities:

[...]

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

10 In artikel 12, lid 2, onder b), van voornoemde richtlijn is bepaald:

„Een onderdaan van een derde land of staatloze wordt uitgesloten van de vluchtelingenstatus wanneer er ernstige redenen zijn om aan te nemen dat:

[...]

b) hij buiten het land van toevlucht een ernstig, niet-politiek misdrijf heeft begaan voordat hij tot dit land als vluchteling is toegelaten, dat wil zeggen de afgifte van een verblijfstitel op grond van de toekenning van de vluchtelingenstatus [...].”

11 Artikel 13 van richtlijn 2011/95 bepaalt:

„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.”

12 Artikel 14, leden 4 en 6, van deze richtlijn bepaalt het volgende:

„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 een gevaar vormt voor de samenleving van die lidstaat, omdat hij definitief veroordeeld is voor een bijzonder ernstig misdrijf.

[...]

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."

13 Artikel 17, lid 1, onder b) en d), van die richtlijn preciseert:

„Een onderdaan van een derde land of staatloze wordt uitgesloten van subsidiaire bescherming wanneer er ernstige redenen zijn om aan te nemen dat:

[...]

- b) hij een ernstig misdrijf heeft gepleegd;

[...]

- d) hij een gevaar vormt voor de gemeenschap of voor de veiligheid van de lidstaat waar hij zich bevindt."

14 Artikel 21, lid 2, onder b), van voornoemde richtlijn luidt als volgt:

„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:

[...]

- b) hij een gevaar vormt voor de samenleving van die lidstaat, omdat hij definitief veroordeeld is voor een bijzonder ernstig misdrijf."

15 Artikel 23, lid 4, van richtlijn 2011/95 luidt:

„Onverminderd de leden 1 en 2 kunnen de lidstaten de daarin bedoelde rechten weigeren, beperken of intrekken om redenen van nationale veiligheid of openbare orde."

16 Artikel 24 van deze richtlijn bepaalt:

„1. Zo spoedig mogelijk nadat internationale bescherming 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.

[...]

2. Zo spoedig mogelijk nadat internationale bescherming is verleend, verstrekken de lidstaten personen met de subsidiairebeschermingsstatus en hun gezinsleden een verlengbare verblijfstitel die ten minste één jaar geldig is en ten minste twee jaar in geval van verlenging, tenzij dwingende redenen van nationale veiligheid of openbare orde zich daartegen verzetten."

17 Artikel 25 van die richtlijn bepaalt het volgende:

„1. De lidstaten verstrekken personen met de vluchtelingenstatus reisdocumenten in de in de bijlage bij het Verdrag van Genève vermelde vorm voor reizen buiten hun grondgebied, tenzij dwingende redenen van nationale veiligheid of openbare orde zich daartegen verzetten.

2. De lidstaten verstrekken aan personen met de subsidiairebeschermingsstatus die geen nationaal paspoort kunnen verkrijgen documenten waarmee zij buiten hun grondgebied kunnen reizen, tenzij dwingende redenen van nationale veiligheid of openbare orde zich daartegen verzetten.”

Richtlijn 2013/32

- 18 Artikel 45, leden 1 en 3, van 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 (PB 2013, L 180, blz. 60) bepaalt:

„1. De lidstaten zorgen ervoor dat wanneer de bevoegde autoriteit overweegt de internationale bescherming van een onderdaan van een derde land of staatloze in te trekken [...], de betrokkene de volgende waarborgen geniet:

[...]

- b) hem wordt de kans geboden om, tijdens een persoonlijk onderhoud [...], de redenen voor te leggen waarom de internationale bescherming niet mag worden ingetrokken.

[...]

3. De lidstaten zorgen ervoor dat de beslissing van de bevoegde autoriteit om de internationale bescherming in te trekken, schriftelijk wordt meegedeeld. De redenen in feite en in rechte worden in de beslissing genoemd en informatie over de manier waarop de beslissing kan worden aangevochten wordt schriftelijk verstrekt.”

Hoofdgeding en prejudiciële vragen

- 19 Bij besluit van de Commissaris-generaal van 23 februari 2007 is aan XXX de vluchtelingenstatus verleend.
- 20 Op 20 december 2010 is XXX bij vonnis van het Hof van assisen Brussel veroordeeld tot een gevangenisstraf van 25 jaar. Uit de opmerkingen van de Belgische regering blijkt dat deze veroordeling onder meer betrekking had op het in groepsverband plegen van diefstal met geweld van verscheidene roerende goederen en van doodslag met het oogmerk om deze diefstal mogelijk te maken of om een straf daarvoor te ontlopen.
- 21 Bij besluit van 4 mei 2016 heeft de Commissaris-generaal de vluchtelingenstatus van XXX ingetrokken.
- 22 XXX heeft tegen dit besluit beroep ingesteld bij de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen (België).
- 23 Bij uitspraak van 26 augustus 2019 heeft die rechter dat beroep verworpen. Hij was van oordeel dat het gevaar dat XXX voor de samenleving vormt, blijkt uit zijn veroordeling voor een bijzonder ernstig misdrijf. In die context hoefde de Commissaris-generaal niet aan te tonen dat XXX een werkelijk, actueel en voldoende ernstig gevaar voor de samenleving vormt. Integendeel, XXX moest aantonen dat hij, ondanks zijn veroordeling voor een bijzonder ernstig strafbaar feit, niet langer een gevaar voor de samenleving vormde.
- 24 Op 26 september 2019 heeft XXX tegen die uitspraak cassatieberoep ingesteld bij de verwijzende rechter, de Raad van State (België).

- 25 Tot staving van zijn cassatieberoep voert hij in wezen aan dat het aan de Commissaris-generaal staat om het bestaan van een werkelijk, actueel en voldoende ernstig gevaar voor de samenleving te bewijzen en dat een evenredigheidstoets moet worden verricht om te bepalen of het gevaar dat hij zou vormen de intrekking van zijn vluchtelingenstatus rechtvaardigt.
- 26 In deze omstandigheden heeft de Raad van State de behandeling van de zaak geschorst en het Hof de volgende prejudiciële vragen gesteld:
- „1) Moet artikel 14, [lid] 4, [onder] b), van richtlijn [2011/95], aldus worden uitgelegd dat het feit dat een persoon die de vluchtelingenstatus heeft verkregen, voor een bijzonder ernstig misdrijf is veroordeeld, reeds aantoonst dat hij een bedreiging voor de samenleving vormt, of aldus dat de definitieve veroordeling voor een bijzonder ernstig misdrijf op zichzelf beschouwd niet volstaat om aan te tonen dat er sprake is van een bedreiging voor de samenleving?
 - 2) Indien de definitieve veroordeling voor een bijzonder ernstig misdrijf als zodanig niet volstaat om aan te tonen dat er sprake is van een bedreiging voor de samenleving, moet artikel 14, [lid] 4, [onder] b), van richtlijn [2011/95] dan aldus worden uitgelegd dat de lidstaat moet aantonen dat de verzoeker sinds zijn veroordeling een bedreiging voor de samenleving blijft vormen? Moet de lidstaat vaststellen dat deze bedreiging reëel en actueel is of volstaat een potentiële bedreiging? Moet artikel 14, [lid] 4, [onder] b), van richtlijn [2011/95], afzonderlijk beschouwd of gelezen in samenhang met het evenredigheidsbeginsel, aldus worden uitgelegd dat de vluchtelingenstatus enkel kan worden ingetrokken indien dat evenredig is en de bedreiging die de begunstigde van deze status vormt voldoende ernstig is om intrekking te rechtvaardigen?
 - 3) Indien de lidstaat niet hoeft aan te tonen dat de verzoeker sinds zijn veroordeling nog steeds een bedreiging voor de samenleving vormt en dat deze bedreiging reëel, actueel en voldoende ernstig is om intrekking van de vluchtelingenstatus te rechtvaardigen, moet artikel 14, [lid] 4, [onder] b), van richtlijn [2011/95] dan aldus worden uitgelegd dat de bedreiging voor de samenleving in beginsel wordt aangetoond door het feit dat de begunstigde van de vluchtelingenstatus definitief is veroordeeld voor een bijzonder ernstig misdrijf, maar dat de betrokkene kan aantonen dat hij niet of niet langer een bedreiging vormt?”

Beantwoording van de prejudiciële vragen

Eerste vraag

- 27 Met zijn eerste vraag wenst de verwijzende rechter in essentie te vernemen of artikel 14, lid 4, onder b), van richtlijn 2011/95 aldus moet worden uitgelegd dat het enkele feit dat een derdelander definitief is veroordeeld voor een bijzonder ernstig misdrijf reeds kan aantonen dat er sprake is van een gevaar voor de samenleving van de lidstaat waar die derdelander zich bevindt.
- 28 Artikel 14, lid 4, onder b), van richtlijn 2011/95 bepaalt dat een lidstaat de aan een vluchteling verleende status kan intrekken wanneer hij een gevaar vormt voor de samenleving van de lidstaat waar hij zich bevindt, omdat hij definitief is veroordeeld voor een bijzonder ernstig misdrijf.
- 29 Volgens vaste rechtspraak van het Hof moet bij de uitlegging van een Unierechtelijke bepaling rekening worden gehouden met de bewoordingen, de context ervan en de doelstellingen die worden nagestreefd met de regeling waarvan zij deel uitmaakt [arrest van 20 oktober 2022, Centre public d'action sociale de Liège (Intrekking of opschorting van een terugkeerbesluit), C-825/21, EU:C:2022:810, punt 41 en aldaar aangehaalde rechtspraak].
- 30 Wat om te beginnen de bewoordingen van artikel 14, lid 4, onder b), van richtlijn 2011/95 betreft, moet worden opgemerkt dat deze bepaling twee verschillende elementen vermeldt, namelijk het bestaan van, ten eerste, een definitieve veroordeling voor een bijzonder ernstig misdrijf en, ten tweede, een gevaar voor de samenleving van de lidstaat waar de betrokken derdelander zich bevindt.

- 31 Hoewel niet expliciet wordt aangegeven hoe deze elementen zich tot elkaar verhouden, komen zij, zoals de advocaat-generaal in punt 63 van zijn conclusie heeft opgemerkt, voor in alle taalversies van artikel 14, lid 4, onder b), van richtlijn 2011/95, terwijl de wetgever van de Europese Unie uitsluitend naar het bestaan van die veroordeling had kunnen verwijzen indien het zijn bedoeling was dat een dergelijke veroordeling volstaat om de vaststelling van een in die bepaling bedoelde maatregel te rechtvaardigen.
- 32 Wat vervolgens de context van artikel 14, lid 4, onder b), van richtlijn 2011/95 betreft, moet in de eerste plaats worden benadrukt dat deze bepaling een afwijking vormt van de in artikel 13 van deze richtlijn geformuleerde regel dat de lidstaten de vluchtelingenstatus verlenen aan derdelanders die voldoen aan de voorwaarden om als vluchteling te worden beschouwd. Deze bepaling moet derhalve strikt worden uitgelegd (zie naar analogie arrest van 13 september 2018, Ahmed, C-369/17, EU:C:2018:713, punt 52).
- 33 In de tweede plaats mag niet worden voorbijgegaan aan de keuze van de Uniewetgever om in artikel 14, lid 4, onder b), van richtlijn 2011/95 het bestaan van zowel een strafrechtelijke veroordeling als een gevaar voor de samenleving te vermelden, in plaats van alleen naar de eerste van die voorwaarden te verwijzen, aangezien hij in artikel 12, lid 2, onder b), van deze richtlijn voor een andere formulering heeft gekozen, door uitdrukkelijk te bepalen dat een derdelander van de vluchtelingenstatus moet worden uitgesloten wanneer hij buiten het land van toevlucht een ernstig, niet-politiek misdrijf heeft begaan voordat hij tot dit land als vluchteling is toegelaten, zonder op enigerlei wijze te eisen dat hij een gevaar vormt voor de samenleving van de lidstaat waar hij zich bevindt.
- 34 In dit verband weerspiegelt het verschil in formulering tussen artikel 12, lid 2, onder b), en artikel 14, lid 4, onder b), van richtlijn 2011/95 in wezen het onderscheid tussen artikel 1, afdeling F, en artikel 33, lid 2, van het Verdrag van Genève, dat de hoeksteen vormt van het internationale rechtsstelsel ter bescherming van vluchtelingen [zie in die zin arrest van 14 mei 2019, M e.a. (Intrekking van de vluchtelingenstatus), C-391/16, C-77/17 en C-78/17, EU:C:2019:403, punt 81 en aldaar aangehaalde rechtspraak].
- 35 Het Hof heeft bovendien reeds geoordeeld dat de in artikel 14, lid 4, van deze richtlijn bedoelde gevallen waarin de lidstaten de vluchtelingenstatus kunnen intrekken of kunnen weigeren deze status te verlenen, in wezen overeenkomen met de gevallen waarin zij krachtens artikel 33, lid 2, van het Verdrag van Genève een vluchteling kunnen terugleiden [zie arrest van 14 mei 2019, M e.a. (Intrekking van de vluchtelingenstatus), C-391/16, C-77/17 en C-78/17, EU:C:2019:403, punt 93].
- 36 Zoals de advocaat-generaal in punt 73 van zijn conclusie heeft opgemerkt, wordt artikel 33, lid 2, van het Verdrag van Genève in het algemeen aldus uitgelegd dat aan twee cumulatieve voorwaarden moet zijn voldaan: er moet sprake zijn van een definitieve veroordeling voor een bijzonder ernstig misdrijf en van een gevaar voor de samenleving van het land waar de betrokkene zich bevindt.
- 37 In de derde plaats moet ook worden benadrukt dat, wat de toekenning van subsidiaire bescherming betreft, die een beperktere bescherming kan bieden dan de vluchtelingenstatus, artikel 17, lid 1, van richtlijn 2011/95 onder b) verwijst naar het plegen van een ernstig misdrijf en onder d) naar het bestaan van een gevaar voor de samenleving, waarbij deze elementen uitdrukkelijk worden gepresenteerd als alternatieve voorwaarden die elk op zich de uitsluiting van subsidiaire bescherming meebrengen.
- 38 In de vierde plaats moeten artikel 14, lid 4, onder b), en artikel 21, lid 2, onder b), van richtlijn 2011/95 op onderling overeenstemmende wijze worden uitgelegd, aangezien de Uniewetgever heeft besloten in deze twee bepalingen dezelfde bewoordingen te gebruiken.
- 39 Uit de rechtspraak van het Hof over artikel 21, lid 2, onder b), van deze richtlijn blijkt dat voor de toepassing van deze bepaling moet zijn voldaan aan twee afzonderlijke voorwaarden (zie in die zin arrest van 24 juni 2015, T., C-373/13, EU:C:2015:413, punt 72).

- 40 In de vijfde plaats kan, anders dan de Belgische regering betoogt, niet worden geoordeeld dat een uitlegging van artikel 14, lid 4, onder b), van richtlijn 2011/95 volgens welke aan twee afzonderlijke voorwaarden moet zijn voldaan, deze bepaling haar nuttig effect zou ontnemen omdat artikel 14, lid 4, onder a), van deze richtlijn het reeds mogelijk maakt om de vluchtelingenstatus van een derdelander die een gevaar vormt in te trekken, zelfs wanneer deze niet definitief is veroordeeld voor een bijzonder ernstig misdrijf.
- 41 Uit een vergelijking van deze twee bepalingen blijkt immers dat artikel 14, lid 4, onder a), van die richtlijn verwijst naar een gevaar voor de veiligheid van de lidstaat waar de betrokken derdelander zich bevindt, terwijl artikel 14, lid 4, onder b), daarvan ziet op een gevaar voor de samenleving van die lidstaat. Deze twee bepalingen hebben dus betrekking op twee verschillende soorten gevaar.
- 42 Ten slotte moet worden opgemerkt dat het hoofddoel van richtlijn 2011/95, zoals dat blijkt uit artikel 1 en overweging 12 ervan, namelijk te verzekeren dat alle lidstaten gemeenschappelijke criteria toepassen voor de identificatie van personen die werkelijk internationale bescherming behoeven, en ervoor te zorgen dat deze personen in alle lidstaten over bepaalde minimumvoordelen kunnen beschikken, eveneens pleit voor een strikte uitlegging van artikel 14, lid 4, onder b), van die richtlijn.
- 43 Uit al deze overwegingen volgt dat voor de toepassing van laatstgenoemde bepaling moet zijn voldaan aan twee afzonderlijke voorwaarden, namelijk dat de betrokken derdelander definitief is veroordeeld voor een bijzonder ernstig misdrijf en dat is aangetoond dat deze derdelander een gevaar vormt voor de samenleving van de lidstaat waar hij zich bevindt.
- 44 Derhalve kan niet worden geoordeeld, zonder voorbij te gaan aan de aldus door de Uniewetgever gemaakte keuze, dat de omstandigheid dat aan een van deze twee voorwaarden is voldaan, volstaat om aan te tonen dat ook aan de tweede voorwaarde is voldaan.
- 45 Bijgevolg moet op de eerste vraag worden geantwoord dat artikel 14, lid 4, onder b), van richtlijn 2011/95 aldus moet worden uitgelegd dat het enkele feit dat een derdelander definitief is veroordeeld voor een bijzonder ernstig misdrijf niet kan volstaan om aan te tonen dat er sprake is van een bedreiging voor de samenleving van de lidstaat waar die derdelander zich bevindt.

Tweede en derde vraag

- 46 Met zijn tweede en zijn derde vraag, die samen moeten worden onderzocht, wenst de verwijzende rechter in essentie te vernemen of artikel 14, lid 4, onder b), van richtlijn 2011/95 aldus moet worden uitgelegd dat voor de toepassing van deze bepaling vereist is dat de bevoegde autoriteit vaststelt dat de bedreiging die de betrokken derdelander vormt voor de samenleving van de lidstaat waar hij zich bevindt, reëel, actueel en ernstig is en dat de intrekking van de vluchtelingenstatus een aan die bedreiging evenredige maatregel is.
- 47 Zoals vastgesteld in punt 43 van het onderhavige arrest, kan de vluchtelingenstatus op grond van artikel 14, lid 4, onder b), van richtlijn 2011/95 alleen worden ingetrokken wanneer aan twee voorwaarden is voldaan, waarbij voor de tweede voorwaarde moet zijn aangetoond dat de betrokken derdelander een bedreiging vormt voor de samenleving van de lidstaat waar hij zich bevindt.
- 48 Teneinde, in de eerste plaats, de draagwijdte van het begrip „gevaar voor de samenleving” in de zin van deze bepaling vast te stellen, moet eraan worden herinnerd dat uit vaste rechtspraak van het Hof blijkt dat een Unieburger die gebruik heeft gemaakt van zijn recht op vrij verkeer en sommige van zijn gezinsleden alleen kunnen worden beschouwd als een bedreiging voor de openbare orde indien hun persoonlijke gedragingen een werkelijke, actuele en voldoende ernstige bedreiging vormen die een fundamenteel belang van de samenleving van de betrokken lidstaat aantast [arrest van 12 december 2019, G.S. en V.G. (Bedreiging van de openbare orde), C-381/18 en C-382/18, EU:C:2019:1072, punt 53 en aldaar aangehaalde rechtspraak].

- 49 Aangezien de verwijzende rechter overweegt dat het begrip „gevaar voor de samenleving” in de zin van artikel 14, lid 4, onder b), van richtlijn 2011/95 kan worden gedefinieerd op basis van de in die rechtspraak vastgestelde maatstaf, moet worden benadrukt dat niet in het algemeen kan worden aangenomen dat elke verwijzing naar een bedreiging voor de openbare orde of de samenleving moet worden opgevat als een verwijzing naar uitsluitend individuele gedragingen die een werkelijke, actuele en voldoende ernstige bedreiging vormen voor een fundamenteel belang van de samenleving van de betrokken lidstaat [zie in die zin arrest van 12 december 2019, G.S. en V.G. (Bedreiging van de openbare orde), C-381/18 en C-382/18, EU:C:2019:1072, punt 54 en aldaar aangehaalde rechtspraak].
- 50 Om de draagwijdte van het begrip „gevaar voor de samenleving” in de zin van artikel 14, lid 4, onder b), van richtlijn 2011/95 nader te verduidelijken, blijkt het dus noodzakelijk om rekening te houden met de bewoordingen van deze bepaling, de context ervan en de doelstellingen van de wetgeving waarvan zij deel uitmaakt [zie in die zin arrest van 12 december 2019, G.S. en V.G. (Bedreiging van de openbare orde), C-381/18 en C-382/18, EU:C:2019:1072, punt 55 en aldaar aangehaalde rechtspraak].
- 51 Wat om te beginnen de bewoordingen van artikel 14, lid 4, van richtlijn 2011/95 betreft, moet worden opgemerkt dat deze bepaling, anders dan met name artikel 27, lid 2, tweede alinea, van richtlijn 2004/38, niet uitdrukkelijk vereist dat het gedrag van de betrokken derdelander een werkelijke, actuele en voldoende ernstige bedreiging voor een fundamenteel belang van de samenleving vormt, om deze derdelander te kunnen beschouwen als een bedreiging voor de samenleving.
- 52 Niettemin blijkt ten eerste uit de bewoordingen van artikel 14, lid 4, onder b), van richtlijn 2011/95 dat deze bepaling alleen van toepassing is wanneer de betrokken derdelander een gevaar „vormt” voor de samenleving van de lidstaat waar hij zich bevindt, wat erop lijkt te wijzen dat deze bedreiging reëel en actueel moet zijn.
- 53 Ten tweede zou, zoals de advocaat-generaal heeft opgemerkt in punt 86 van zijn conclusie, het effect van het uitdrukkelijke vereiste dat die derdelander een dergelijk gevaar „vormt”, grotendeels worden weggenomen indien een potentieel gevaar voor de samenleving van die lidstaat zou moeten worden geacht te volstaan om dat artikel 14, lid 4, onder b), te kunnen toepassen. Het bestaan van een definitieve veroordeling voor een bijzonder ernstig misdrijf, dat ook wordt vereist door artikel 14, lid 4, onder b), zal immers normaliter kunnen volstaan om op zijn minst het bestaan van een dergelijke potentiële bedreiging aan te tonen.
- 54 Wat vervolgens de context van artikel 14, lid 4, van richtlijn 2011/95 betreft, moet worden opgemerkt dat artikel 23, lid 4, en de artikelen 24 en 25 van deze richtlijn, anders dan artikel 14, lid 4, onder b), ervan, rechtstreeks verwijzen naar het begrip „openbare orde”, waarop de in punt 48 van het onderhavige arrest vermelde rechtspraak betrekking heeft.
- 55 Uit de rechtspraak van het Hof volgt dat, in het licht van met name deze formulering, artikel 24, lid 1, van die richtlijn alleen wanneer de betrokken derdelander een werkelijke, actuele en voldoende ernstige bedreiging voor een fundamenteel belang van de samenleving vormt, toestaat dat om dwingende redenen van openbare orde wordt geweigerd een verblijfstitel af te geven (zie in die zin arrest van 24 juni 2015, T., C-373/13, EU:C:2015:413, punten 77-79).
- 56 Toch kan niet worden geoordeeld dat het gebruik van de uitdrukking „gevaar voor de samenleving” in plaats van een verwijzing naar de „openbare orde” de uiting is van een keuze om een wezenlijk andere maatstaf vast te leggen dan die waarvoor is gekozen in de in punt 48 van het onderhavige arrest genoemde rechtspraak, aangezien, zoals opgemerkt in punt 34 van dit arrest, de termen die zijn gehanteerd in zowel artikel 14, lid 4, als artikel 21, lid 2, van richtlijn 2011/95, overeenstemmen met die van artikel 33, lid 2, van het Verdrag van Genève.
- 57 Uit de rechtspraak van het Hof volgt integendeel dat voor de toepassing van artikel 21, lid 2, van deze richtlijn – welke bepaling, zoals blijkt uit punt 38 van het onderhavige arrest, moet worden uitgelegd in samenhang met artikel 14, lid 4, ervan – strengere voorwaarden gelden dan voor de toepassing van

artikel 24, lid 1, van die richtlijn (zie in die zin arrest van 24 juni 2015, T., C-373/13, EU:C:2015:413, punten 72, 74 en 75).

- 58 Voorts volgt uit de rechtspraak van het Hof dat, in de algemene opzet van richtlijn 2011/95, ernstige misdrijven die een derdelander heeft begaan voordat hij als vluchteling is toegelaten, de toepassing van de uitsluitingsgrond van artikel 12, lid 2, onder b), van die richtlijn rechtvaardigen, terwijl artikel 14, lid 4, en artikel 21, lid 2, ervan het mogelijk maken om rekening te houden met het actuele gevaar dat een derdelander voor de betrokken lidstaat oplevert (zie naar analogie arrest van 9 november 2010, B en D, C-57/09 en C-101/09, EU:C:2010:661, punt 101).
- 59 Ten slotte volgt uit punt 42 van het onderhavige arrest dat het hoofddoel van richtlijn 2011/95 met zich meebrengt dat artikel 14, lid 4, onder b), van deze richtlijn strikt moet worden uitgelegd.
- 60 Uit al deze overwegingen volgt dat een in artikel 14, lid 4, onder b), van richtlijn 2011/95 bedoelde maatregel alleen kan worden vastgesteld wanneer de betrokken derdelander een werkelijke, actuele en voldoende ernstige bedreiging vormt voor een fundamenteel belang van de samenleving van de lidstaat waar hij zich bevindt.
- 61 Wat in de tweede plaats de respectieve rol van de bevoegde autoriteit en de betrokken derdelander betreft in het kader van de beoordeling van het bestaan van een dergelijke bedreiging, volgt uit de rechtspraak van het Hof dat het aan de bevoegde autoriteit staat om bij de toepassing van deze bepaling voor elk individueel geval alle omstandigheden van het specifieke geval te onderzoeken [zie in die zin arresten van 13 september 2018, Ahmed, C-369/17, EU:C:2018:713, punten 48 en 50, en 22 september 2022, Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság e.a., C-159/21, EU:C:2022:708, punten 72 en 92].
- 62 In deze context, en met name gelet op het feit dat artikel 45, lid 3, van richtlijn 2013/32 bepaalt dat het besluit van de bevoegde autoriteit tot intrekking van de internationale bescherming vermeldt op welke feitelijke en juridische argumenten het is gebaseerd, moet de bevoegde autoriteit over alle relevante informatie beschikken en in het licht van die informatie zelf alle specifieke omstandigheden van het geval beoordelen, teneinde de strekking van haar besluit te bepalen en dit volledig te motiveren [zie in die zin arrest van 22 september 2022, Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság e.a., C-159/21, EU:C:2022:708, punt 80].
- 63 Bij de omstandigheden waarmee rekening moet worden gehouden bij de beoordeling of er sprake is van een bedreiging voor de samenleving, is het in de regel weliswaar zo dat de vaststelling van een werkelijke, actuele en voldoende ernstige bedreiging voor een fundamenteel belang van de samenleving impliceert dat bij de betrokken persoon een neiging bestaat om het gedrag dat die bedreiging vormt in de toekomst te herhalen, maar het is ook mogelijk dat louter het gedrag in het verleden op zich voldoet aan de voorwaarden voor een dergelijke bedreiging [zie in die zin arrest van 2 mei 2018, K. en H. F. (Verblijfsrecht en vermeende oorlogsmisdrijven), C-331/16 en C-366/16, EU:C:2018:296, punt 56]. Het feit dat de betrokken derdelander definitief is veroordeeld voor een bijzonder ernstig misdrijf is van bijzonder belang, aangezien de Uniewetgever specifiek heeft verwezen naar het bestaan van een dergelijke veroordeling en deze, afhankelijk van de omstandigheden rond het plegen van dat misdrijf, kan bijdragen tot de vaststelling van het bestaan van een werkelijke en voldoende ernstige bedreiging voor een fundamenteel belang van de samenleving van de betrokken lidstaat.
- 64 Wat in het bijzonder het actuele karakter van een dergelijke bedreiging betreft, volgt echter zowel uit het antwoord op de eerste vraag als uit de rechtspraak van het Hof dat uit het strafblad van de betrokken derdelander niet automatisch kan worden afgeleid dat jegens hem de in artikel 14, lid 4, onder b), van richtlijn 2011/95 bedoelde maatregel kan worden vastgesteld (zie in die zin 13 september 2016, CS, C-304/14, EU:C:2016:674, punt 41). Hoe meer tijd er is verstreken tussen het tijdstip van de definitieve veroordeling voor een bijzonder ernstig misdrijf en een besluit op grond van deze bepaling, des te meer moet de bevoegde autoriteit met name rekening houden met ontwikkelingen die zich na het plegen van een dergelijk misdrijf hebben voorgedaan, om te bepalen of er op de dag waarop zij

zich moet uitspreken over de eventuele intrekking van de vluchtelingenstatus sprake is van een werkelijke en voldoende ernstige bedreiging.

- 65 In dit verband, en gegeven het feit dat artikel 45, lid 1, onder b), van richtlijn 2013/32 enkel bepaalt dat aan de derdelander van wie de bevoegde autoriteit overweegt de internationale bescherming in te trekken de „kans” moet worden geboden om de redenen voor te leggen waarom de internationale bescherming niet mag worden ingetrokken, kan niet worden geoordeeld dat indien deze derdelander geen redenen aandraagt waarom hij niet langer een bedreiging voor de samenleving vormt, de bevoegde autoriteit mag aannemen dat uit het bestaan van een definitieve veroordeling voor een bijzonder ernstig misdrijf blijkt dat die derdelander een werkelijke, actuele en voldoende ernstige bedreiging vormt voor een fundamenteel belang van de samenleving van de lidstaat waar hij zich bevindt.
- 66 In de derde plaats moet worden opgemerkt dat in een situatie waarin de betrokken lidstaat heeft aangetoond dat aan de twee voorwaarden van artikel 14, lid 4, onder b), van richtlijn 2011/95 is voldaan, deze lidstaat de mogelijkheid heeft om de in die bepaling bedoelde maatregel vast te stellen, maar niet ertoe gehouden is van die mogelijkheid gebruik te maken [zie naar analogie arresten van 24 juni 2015, T., C-373/13, EU:C:2015:413, punt 72, en 22 september 2022, Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság e.a., C-159/21, EU:C:2022:708, punt 81].
- 67 Indien gebruik wordt gemaakt van deze mogelijkheid moet met name het evenredigheidsbeginsel in acht worden genomen, hetgeen inhoudt dat de bedreiging die de betrokken derdelander vormt voor de samenleving van de lidstaat waar hij zich bevindt, moet worden afgewogen tegen de rechten die overeenkomstig deze richtlijn moeten worden gewaarborgd aan personen die voldoen aan de materiële voorwaarden van artikel 2, onder d), van die richtlijn [zie in die zin arresten van 2 mei 2018, K. en H. F. (Verblijfsrecht en vermeende oorlogsmisdrijven), C-331/16 en C-366/16, EU:C:2018:296, punt 62; 12 december 2019, G.S. en V.G. (Bedreiging van de openbare orde), C-381/18 en C-382/18, EU:C:2019:1072, punt 64, en 9 februari 2023, Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid e.a. (Intrekking van het verblijfsrecht van een Turkse werknemer), C-402/21, EU:C:2023:77, punt 72].
- 68 In het kader van deze beoordeling moet de bevoegde autoriteit ook rekening houden met de door het Unierecht gewaarborgde grondrechten en met name nagaan of het mogelijk is om andere maatregelen vast te stellen die de aan vluchtelingen gewaarborgde rechten en de grondrechten minder aantasten, maar even doeltreffend zijn om de bescherming van de samenleving van de lidstaat waar de betrokken derdelander zich bevindt te waarborgen [zie in die zin arrest van 2 mei 2018, K. en H. F. (Verblijfsrecht en vermeende oorlogsmisdrijven), C-331/16 en C-366/16, EU:C:2018:296, punten 63 en 64].
- 69 Bij deze beoordeling zal de bevoegde autoriteit rekening moeten houden met het feit dat, in geval van intrekking van de vluchtelingenstatus, aan de betrokken derdelanders deze status wordt ontnomen en zij dus niet meer over alle rechten en voordelen van richtlijn 2011/95 beschikken, maar dat zij overeenkomstig artikel 14, lid 6, van die richtlijn wel een aantal rechten blijven genieten die zijn vastgelegd in het Verdrag van Genève [zie in die zin arrest van 14 mei 2019, M e.a. (Intrekking van de vluchtelingenstatus), C-391/16, C-77/17 en C-78/17, EU:C:2019:403, punt 99].
- 70 Overeenkomstig artikel 78, lid 1, VWEU en artikel 18 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie moet artikel 14, lid 6, van richtlijn 2011/95 bijgevolg aldus worden uitgelegd dat de lidstaat die gebruikmaakt van de door artikel 14, lid 4, van deze richtlijn geboden mogelijkheid, verplicht is om de vluchteling die in een van de in artikel 14, lid 4, bedoelde situaties verkeert en die zich op het grondgebied van die lidstaat bevindt, op zijn minst de in het Verdrag van Genève vastgelegde rechten toe te kennen waarnaar uitdrukkelijk wordt verwezen in voornoemd artikel 14, lid 6, alsmede de in dat verdrag vastgestelde rechten voor het genot waarvan geen rechtmatig verblijf vereist is, en dit onverminderd eventuele voorbeholden van de betrokken lidstaat [zie in die zin arrest van 14 mei 2019, M e.a. (Intrekking van de vluchtelingenstatus), C-391/16, C-77/17 en C-78/17, EU:C:2019:403, punt 107].

- 71 Derhalve dient op de tweede en de derde vraag te worden geantwoord dat artikel 14, lid 4, onder b), van richtlijn 2011/95 aldus moet worden uitgelegd dat voor de toepassing van deze bepaling vereist is dat de bevoegde autoriteit vaststelt dat de bedreiging die de betrokken derdelander vormt voor een fundamenteel belang van de samenleving van de lidstaat waar hij zich bevindt, reëel, actueel en voldoende ernstig is alsmede dat de intrekking van de vluchtelingenstatus een aan die bedreiging evenredige maatregel is.

Kosten

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

Het Hof (Eerste kamer) verklaart voor recht:

- 1) **Artikel 14, lid 4, onder b), van richtlijn 2011/95/EU van het Europees Parlement en de Raad van 13 december 2011 inzake normen voor de erkenning van onderdanen van derde landen of staatlozen als personen die internationale bescherming genieten, voor een uniforme status voor vluchtelingen of voor personen die in aanmerking komen voor subsidiaire bescherming, en voor de inhoud van de verleende bescherming**

moet aldus worden uitgelegd dat

het enkele feit dat een derdelander definitief is veroordeeld voor een bijzonder ernstig misdrijf niet kan volstaan om aan te tonen dat er sprake is van een bedreiging voor de samenleving van de lidstaat waar die derdelander zich bevindt.

- 2) **Artikel 14, lid 4, onder b), van richtlijn 2011/95**

moet aldus worden uitgelegd dat

voor de toepassing van deze bepaling vereist is dat de bevoegde autoriteit vaststelt dat de bedreiging die de betrokken derdelander vormt voor een fundamenteel belang van de samenleving van de lidstaat waar hij zich bevindt, reëel, actueel en voldoende ernstig is alsmede dat de intrekking van de vluchtelingenstatus een aan die bedreiging evenredige maatregel is.

ondertekeningen