CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL
E. SHARPSTON
van 31 mei 2016 [1]

Zaak C-573/14

Commissaris-generaal voor de Vluchtelingen en de Staatlozen
tegen
Mostafa Lounani

[verzoek van de Raad van State (België) om een prejudiciële beslissing]

„Ruimte van vrijheid, veiligheid en recht — Asiel — Minimumnormen voor de erkenning van onderdanen van derde landen en staatlozen als vluchteling — Richtlijn 2004/83/EG — Artikel 12, lid 2, onder c) — Voorwaarden voor uitsluiting van de vluchtelingenstatus — Begrip ‚handelingen welke in strijd zijn met de doelstellingen en beginselen van de Verenigde Naties' — Betekenis van aanzetten of deelnemen in artikel 12, lid 3 — Kaderbesluit 2002/475/JBZ — Artikelen 1 en 2 — Mate waarin veroordeling wegens terroristische misdrijven een vereiste is voor uitsluiting van de vluchtelingenstatus — Beoordeling van de uitsluitingsgronden"

1. In de onderhavige zaak vraagt de Raad van State, België, advies inzake de uitlegging van de gronden waarop lidstaten volgens de erkenningsrichtlijn een persoon kunnen uitsluiten van de vluchtelingenstatus. [2] De verwijzende rechter wenst te vernemen of (en zo ja, in hoeverre) de werkingssfeer van de bepalingen inzake de uitsluiting van vluchtelingenstatus in die richtlijn wordt bepaald door kaderbesluit 2002/475/JBZ inzake terrorismebestrijding. [3] Wanneer een aanvrager van de vluchtelingenstatus een leidinggevend lid is van een terroristische groep, is het voor de toepasselijkheid van de gronden voor uitsluiting van de vluchtelingenstatus van de erkenningsrichtlijn dan noodzakelijk dat hij veroordeeld is voor een in artikel 1 van het kaderbesluit omschreven misdrijf? Heeft een veroordeling wegens deelname aan een terroristische organisatie tot gevolg dat hij automatisch niet meer in aanmerking komt voor erkenning als vluchteling? Zo neen, wat zijn dan de criteria aan de hand waarvan de bevoegde nationale autoriteiten moeten beoordelen of hij van die erkenning moet worden uitgesloten? Voor de beantwoording van die vragen is het nodig een evenwicht te vinden tussen de respons van de lidstaten op terreurdaden en hun verplichtingen tot toepassing van de Uniebepalingen die een afspiegeling zijn van de volkenrechtelijke bepalingen ter bescherming van de status van vluchtelingen.

1 — Oorspronkelijke taal: Engels.

2 — 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) (hierna: „erkenningsrichtlijn"). Deze richtlijn is ingetrokken en (herschikt) vervangen door richtlijn 2011/95/EU van het Europees Parlement en de Raad van 13 december 2011 (PB L 337, blz. 9). De bewoordingen van de relevante bepalingen zijn in wezen ongewijzigd gebleven.

3 — Kaderbesluit van de Raad van 13 juni 2002 inzake terrorismebestrijding (PB L 164, blz. 3) (hierna: „kaderbesluit"). Dit besluit is gewijzigd bij kaderbesluit 2008/919/JBZ van de Raad van 28 november 2008 (PB L 330, blz. 21). Het kaderbesluit is van toepassing op alle lidstaten behalve het Verenigd Koninkrijk, dat, overeenkomstig artikel 10, lid 4, van het aan de Verdragen gehechte Protocol nr. 36, gebruik heeft gemaakt van zijn recht om de Raad ervan in kennis te stellen dat dit besluit een handeling is ten aanzien waarvan het de bevoegdheden van de instellingen niet aanvaardt.

Volkenrecht

Handvest van de Verenigde Naties

2. De preambule van het Handvest van de Verenigde Naties [4] zet bepaalde waarden van de ondertekenende staten uiteen. Hoofdstuk I bevat de doelstellingen en beginselen van de Verenigde Naties. Deze beginselen betreffen het handhaven van de internationale vrede en veiligheid en de noodzaak om met het oog daarop doeltreffende maatregelen te nemen ter voorkoming en opheffing van bedreigingen van de vrede en ter onderdrukking van daden van agressie of andere vormen van verbreking van de vrede, alsmede het nemen van passende maatregelen ter versterking van de vrede overal ter wereld (artikel 1). Voorts dienen de leden van de Verenigde Naties volledige bijstand te verlenen bij elk optreden waartoe de Verenigde Naties overgaan overeenkomstig het Handvest (artikel 2).

De resoluties van de Veiligheidsraad van de Verenigde Naties

3. Na de terroristische aanvallen van 11 september 2001 in New York, Washington en Pennsylvania heeft de Veiligheidsraad van de Verenigde Naties op 28 september 2001 op grond van hoofdstuk VII van het Handvest van de Verenigde Naties resolutie 1373 (2001) aangenomen. In de preambule van deze resolutie wordt nogmaals 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". Punt 5 van die resolutie verklaart „dat terroristische daden, methoden en praktijken in strijd zijn met de doelstellingen en beginselen van de Organisatie van de Verenigde Naties en dat het doelbewust financieren en plannen van terroristische daden of het aansporen tot dergelijke daden eveneens in strijd is met de doelstellingen en beginselen van de Organisatie van de Verenigde Naties".

4. Op 12 november 2001 heeft de Veiligheidsraad van de Verenigde Naties resolutie 1377 (2001) aangenomen, waarin hij „beklemtoont 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 is met de [daarin] genoemde doelstellingen en beginselen".

5. Op 14 september 2005 nam de Veiligheidsraad van de Verenigde Naties resolutie 1624 (2005) aan, waarin hij opnieuw wijst op de noodzaak om terrorisme in al zijn vormen te bestrijden, en voorts beklemtoont dat staten dienen te verzekeren dat de maatregelen die zij nemen ter bestrijding van terrorisme aan al hun internationaalrechtelijke verplichtingen voldoen; dergelijke maatregelen dienen te worden vastgesteld in overeenstemming met onder meer het vluchtelingenrecht en het humanitaire recht.

6. Op 24 september 2014 stelde de Veiligheidsraad van de Verenigde Naties resolutie 2178 (2014) vast. De staten worden onder meer opgeroepen om in overeenstemming met het internationale recht inzake de mensenrechten, het internationale vluchtelingenrecht en het internationale humanitaire recht, te verzekeren dat de vluchtelingenstatus niet wordt misbruikt door degenen die terroristische daden begaan, organiseren of faciliteren. De resolutie verklaart voorts (in punt 5): „lidstaten voorkomen en bestrijden […] het werven, organiseren, vervoeren of uitrusten van personen die reizen naar een

4 — Het Handvest van de Verenigde Naties en het Statuut van het Internationaal Gerechtshof, ondertekend in San Francisco op 26 juni 1945 (hierna ook: „VN-handvest").

andere staat dan de staat waar zij wonen of waarvan zij de nationaliteit hebben, met het oogmerk om terroristische daden te begaan, te beramen, voor te bereiden of daaraan deel te nemen, dan wel om terroristische training te geven of te ontvangen, alsmede het financieren van hun reizen en activiteiten".

7. Hoewel deze resoluties van de Veiligheidsraad een scala aan *activiteiten* beschrijven die in strijd met het doel van de Verenigde Naties worden geacht, kent het volkenrecht geen algemene definitie van de begrippen *terrorisme* of *terrorist*.[5]

Het Verdrag van Genève betreffende de status van vluchtelingen

8. Volgens artikel 1, afdeling A, lid 2, van het Verdrag van Genève[6], waarnaar de erkenningsrichtlijn verwijst, geldt als „vluchteling" elke persoon die „uit gegronde vrees voor vervolging wegens zijn ras, godsdienst, nationaliteit, het behoren tot een bepaalde sociale groep of zijn politieke overtuiging, zich bevindt buiten het land waarvan hij de nationaliteit bezit, en die de bescherming van dat land niet kan of, uit hoofde van bovenbedoelde vrees, niet wil inroepen […]."

9. Volgens artikel 1, afdeling F, onder c), is het Verdrag van Genève niet van toepassing op een persoon ten aanzien van wie er ernstige redenen zijn om te veronderstellen, dat hij zich schuldig heeft gemaakt aan handelingen welke in strijd zijn met de doelstellingen en beginselen van de Verenigde Naties.[7]

Recht van de Europese Unie

Verdrag betreffende de Europese Unie

10. Artikel 2 VEU bevat een opsomming van de waarden waarop de Unie berust: deze omvatten eerbied voor de rechtsstaat en eerbiediging van de mensenrechten. Volgens artikel 3, lid 5, VEU handhaaft de Unie in de betrekkingen met de rest van de wereld haar waarden en belangen en zet zij zich hiervoor in; hierin dient zij bij te dragen tot de strikte eerbiediging en ontwikkeling van het internationale recht, met inbegrip van de inachtneming van de beginselen van het Handvest van de Verenigde Naties.

Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie

11. Artikel 78, lid 1, VWEU luidt: „De Unie ontwikkelt een gemeenschappelijk beleid inzake asiel, subsidiaire bescherming en tijdelijke bescherming, teneinde iedere onderdaan van een derde land die internationale bescherming behoeft, een passende status te verlenen en de naleving van het beginsel van non-refoulement te garanderen. Dit beleid moet in overeenstemming zijn met [het Verdrag van Genève], alsmede met de andere toepasselijke verdragen."

5 — Zie bijvoorbeeld: Guy S. Goodwin-Gill en Jane McAdam, *The Refugee in International Law* (Oxford University Press, 3e druk, blz. 192 en 193). Zie ook Singer Sarah, *Terrorism and Exclusion from Refugee Status in the United Kingdom*, Brill Nijhoff, 2015, blz. 15 en 16.

6 — Het Verdrag betreffende de status van vluchtelingen, ondertekend te Genève op 28 juli 1951, en in werking getreden op 22 april 1954 [*United Nations Treaty Series*, deel 189, blz. 150, nr. 2545 (1954)], zoals aangevuld bij het Protocol betreffende de status van vluchtelingen, gesloten te New York op 31 januari 1967 en in werking getreden op 4 okober 1967 (samen: „Verdrag van Genève"). Het protocol is voor de beantwoording van de onderhavige prejudiciële vragen niet relevant.

7 — De uitsluitingsgronden betreffen ook personen die een misdrijf tegen de vrede, een oorlogsmisdaad of een misdrijf tegen de menselijkheid hebben begaan zoals omschreven in internationaalrechtelijke handelingen [artikel 1, afdeling F, onder a)], of een ernstig, niet-politiek misdrijf buiten het land van ontvangst, voordat zij tot dit land als vluchteling zijn toegelaten [artikel 1, afdeling F, onder b)].

Handvest van de grondrechten van de Europese Unie

12. Artikel 18 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie [8] garandeert het recht van asiel met inachtneming van de voorschriften van het Verdrag van Genève en in overeenstemming met de Verdragen.

13. Artikel 19, lid 2, verbiedt de verwijdering, uitzetting en uitlevering van een persoon naar of aan een staat waar een ernstig risico bestaat dat hij wordt onderworpen aan de doodstraf, aan folteringen of aan andere onmenselijke of vernederende behandelingen of bestraffingen.

Kaderbesluit

14. Het kaderbesluit heeft een gemeenschappelijke definitie van terroristische misdrijven ingevoerd. Volgens artikel 1 neemt iedere lidstaat de maatregelen die noodzakelijk zijn om ervoor te zorgen dat de daarin omschreven gedragingen, die overeenkomstig het nationale recht als strafbare feiten zijn gekwalificeerd, onder bepaalde voorwaarden worden aangemerkt als terroristische misdrijven. [9] Die voorwaarden zijn dat de gedragingen opzettelijk worden begaan, door hun aard of context een land of een internationale organisatie ernstig kunnen schaden, en worden gepleegd met het oogmerk om: (i) een bevolking ernstig vrees aan te jagen, (ii) de overheid of een internationale organisatie op onrechtmatige wijze te dwingen tot het verrichten of het zich onthouden van een handeling, of (iii) de politieke, constitutionele, economische of sociale basisstructuren van een land of een internationale organisatie ernstig te ontwrichten of te vernietigen.

15. Volgens artikel 2, lid 2, onder a) en b), valt het leiden van een terroristische groep respectievelijk het deelnemen aan de activiteiten van een terroristische groep eveneens onder de strafbaar te stellen gedragingen.

Erkenningsrichtlijn

16. Volgens de considerans van de richtlijn vormt het Verdrag van Genève de hoeksteen van het internationale rechtsstelsel ter bescherming van vluchtelingen. [10] Een van de hoofddoelstellingen van de richtlijn is, te verzekeren dat de lidstaten gemeenschappelijke criteria toepassen om de personen te identificeren die werkelijk internationale bescherming behoeven. [11] Het is duidelijk dat de eerbiediging van de grondrechten en met name de inachtneming van de in het Handvest erkende beginselen, zoals volstrekte eerbied voor de menselijke waardigheid en het recht op asiel, tot de nagestreefde doeleinden behoort. [12] Het Handboek over procedures en criteria voor het bepalen van de vluchtelingenstatus van de Hoge Commissaris van de Verenigde Naties voor vluchtelingen (hierna: „UNHCR") wordt erkend als bron van waardevolle aanwijzingen voor de lidstaten bij het vaststellen van de vluchtelingenstatus overeenkomstig artikel 1 van het Verdrag van Genève. [13]

8 — PB 2010, C 83, blz. 389 (hierna: „Handvest").

9 — De lijst van gedragingen omvat: a) aanslag op het leven van een persoon; b) ernstige schending van de lichamelijke integriteit van een persoon; c) ontvoering of gijzeling; d) het veroorzaken van grootschalige vernieling van staats- of regeringsvoorzieningen; e) het kapen van een luchtvaartuig, vaartuig of ander transportmiddel voor het vervoer van groepen van personen of goederen; f) het vervaardigen, bezit, verwerven, vervoer, leveren of het gebruik van wapens; g) het laten ontsnappen van gevaarlijke stoffen of het veroorzaken van brand, overstroming of ontploffing, waardoor mensenlevens in gevaar worden gebracht; h) het verstoren of onderbreken van de toevoer van water, elektriciteit of een andere essentiële natuurlijke hulpbron, waardoor mensenlevens in gevaar worden gebracht; i) het bedreigen met een van de in artikel 1, lid 1, van het kaderbesluit bedoelde gedragingen.

10 — Overweging 3. Zie ook arrest van 9 november 2010, B en D (C-57/09 en C-101/09, EU:C:2010:661, punt 77).

11 — Overweging 6. Zie ook de overwegingen 16 en 17.

12 — Overweging 10.

13 — Overweging 15.

17. Overweging 22 luidt: „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'."

18. Artikel 2, onder c), definieert een „vluchteling" als „een onderdaan van een derde land die zich wegens een gegronde vrees voor vervolging om redenen van ras, godsdienst, nationaliteit, politieke overtuiging of het behoren tot een bepaalde sociale groep, buiten het land bevindt waarvan hij de nationaliteit bezit en de bescherming van dat land niet kan of, wegens deze vrees, niet wil inroepen, dan wel een staatloze die zich om dezelfde reden buiten het land bevindt waar hij vroeger gewoonlijk verbleef en daarheen niet kan, dan wel wegens genoemde vrees niet wil terugkeren, en op wie artikel 12 niet van toepassing is".

19. Volgens artikel 4, lid 3, moet de beoordeling van een verzoek om internationale bescherming plaatsvinden op individuele basis. [14]

20. Artikel 12, met het opschrift „Uitsluiting", maakt deel uit van hoofdstuk III, dat het opschrift „Voorwaarden voor het verkrijgen van de vluchtelingenstatus" draagt. De gronden voor uitsluiting van de vluchtelingenstatus staan vermeld in artikel 12, leden 2 en 3:

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

[…]

c) hij zich schuldig heeft gemaakt aan handelingen welke in strijd zijn met de doelstellingen en beginselen van de Verenigde Naties als vervat in de preambule en de artikelen 1 en 2 van het Handvest van de Verenigde Naties.

3. Lid 1 is van toepassing op personen die aanzetten tot of anderszins deelnemen aan de daar genoemde misdrijven of daden." [15]

21. Volgens artikel 21 rust op de lidstaten een verplichting van non-refoulement. Op deze verplichting gelden slechts zeer weinig uitzonderingen, inzonderheid wanneer er redenen zijn om aan te nemen dat de betrokkene een gevaar vormt voor de veiligheid van de lidstaat waar hij of zij zich bevindt, of wanneer de betrokkene definitief is veroordeeld voor een bijzonder ernstig misdrijf en hij of zij een gevaar vormt voor de samenleving van die lidstaat. [16]

14 — Zie verder richtlijn 2005/85/EG van de Raad van 1 december 2005 betreffende minimumnormen voor de procedures in de lidstaten voor de toekenning of intrekking van de vluchtelingenstatus (PB L 326, blz. 13; hierna: „procedurerichtlijn"). Deze richtlijn is ingetrokken en (herschikt) vervangen door richtlijn 2013/32/EU van het Europees Parlement en de Raad van 26 juni 2013 (PB L 180, blz. 60).

15 — Artikel 12, lid 2, sluit van de vluchtelingenstatus personen uit die de volgende misdrijven hebben begaan: a) een misdrijf tegen de vrede, een oologsmisdrijf, of een misdrijf tegen de menselijkheid, zoals omschreven in de internationale overeenkomsten die zijn opgesteld om bepalingen met betrekking tot deze misdrijven in het leven te roepen; of b) een ernstig, niet-politiek misdrijf buiten het land van toevlucht voordat zij tot dit land als vluchteling zijn toegelaten; bijzonder wrede handelingen kunnen, zelfs indien zij met een beweerd politiek oogmerk zijn uitgevoerd, als ernstige, niet-politieke misdrijven aangemerkt worden.

16 — Artikel 21, lid 2.

Feiten, procedure en de prejudiciële vragen

22. Mostafa Lounani is een Marokkaans onderdaan. Hij lijkt in de loop van 1997 in België te zijn gearriveerd en heeft daar sindsdien illegaal verbleven.

23. Op 16 februari 2006 heeft de correctionele rechtbank te Brussel (hierna: „rechtbank") Lounani schuldig bevonden aan deelname aan de activiteiten van een terroristische groepering, de Belgische cel van de „Groupe islamique combattant marocain" (Marokkaanse Islamitische strijdgroep; hierna: „GICM"), als een van de leidinggevende leden. Hij werd veroordeeld voor het plegen van de volgende handelingen: (i) „logistieke steun aan een terroristische onderneming"; (ii) „namaak van paspoorten" en „bedrieglijke paspoortdoorgifte", en (iii) „actieve deelneming bij de organisatie van een netwerk voor het sturen van vrijwilligers naar Irak". De rechtbank beschouwde deze handelingen als ernstige misdrijven en legde daarom een gevangenisstraf op van zes jaar. Hij werd tevens veroordeeld tot betaling van een boete van 2 000 EUR en twee maanden vervangende hechtenis.

24. Op 16 maart 2010 vroeg Lounani bij de Belgische autoriteiten de status van vluchteling aan. Hij stelde bij terugkeer naar Marokko te vrezen voor vervolging, wegens het risico dat de Marokkaanse autoriteiten hem als gevolg van zijn veroordeling zouden aanmerken als radicale islamist en jihadist.

25. Op 8 december 2010 wees de Commissaris-generaal voor de Vluchtelingen en de Staatlozen (hierna: „CGVS") de aanvraag af. Bij arrest van 12 februari 2013 heeft de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen (hierna: „RvV") in beroep dat besluit vernietigd en aan Lounani de vluchtelingenstatus toegekend.

26. De CGVS heeft tegen dat arrest beroep in cassatie ingesteld bij de Raad van State. In die procedure voerde de CGVS onder meer aan dat de GICM op 10 oktober 2002 op de sanctielijst van de Verenigde Naties was geplaatst.[17] Het is een terroristische organisatie die banden heeft met Al-Qaeda, die terroristische daden tegen internationale lichamen heeft gepleegd. De rechtbank veroordeelde Lounani voor het deelnemen aan de activiteit van een terroristische groep, bendevorming om een aanslag te plegen op personen of op eigendommen, het geven van leiding aan een logistieke steuncel voor het terrorisme die islamistische activisten van valse documenten voorzag, het namaken van verschillende documenten en het verbergen daarvan, gebruik van valse documenten en illegaal verblijf. De CGVS betoogt dat een volledig onderzoek van het dossier van Lounani leidt tot de onontkoombare conclusie dat de GICM welbepaalde terroristische misdrijven had begaan en dat Lounani daarbij betrokken was blijkens het vonnis van de rechtbank en zijn veroordeling van 16 februari 2006.

27. Lounani betoogt dat er een cruciaal verschil bestaat tussen enerzijds een terroristisch misdrijf als gedefinieerd en strafbaar gesteld in het Belgische strafrecht, en anderzijds een terroristisch misdrijf dat kan worden opgevat als handeling in strijd met de doelstellingen en beginselen van de Verenigde Naties, op grond waarvan een persoon kan worden uitgesloten van internationale bescherming overeenkomstig het Verdrag van Genève. Zijns inziens blijkt uit het vonnis van de rechtbank niet dat hij een specifieke terroristische daad heeft gepleegd die in de laatste categorie zou vallen. Hij werd veroordeeld voor het lidmaatschap van een terroristische groep die geen aanslag heeft gepleegd of getracht te plegen en evenmin daarmee heeft gedreigd, laat staan dat hij is veroordeeld voor het plegen van een terroristische daad waarvan de ernst de grondslagen van de coëxistentie van de internationale gemeenschap onder de aegis van de Verenigde Naties aantast.

17 — Die lijst wijst bepaalde personen en entiteiten aan waarvoor sancties gelden (bevriezing van tegoeden, reisverboden en wapenembargo's). De GICM is op de VN-sanctielijst geplaatst op grond van resolutie 1390 (2002) van de VN-Veiligheidsraad. De lijst is sindsdien bijgewerkt en de GICM staat in de thans geldende versie nog steeds vermeld.

28. De verwijzende rechter vermeldt in zijn motivering dat de RvV in zijn arrest (punt 5.9.2) terecht heeft overwogen dat Lounani schuldig is bevonden aan het deelnemen aan de activiteiten van een terroristische groep als bedoeld in artikel 2, lid 2, onder b), van het kaderbesluit [18], maar dat hij niet is veroordeeld wegens het plegen van terroristische misdrijven als bedoeld in artikel 1, lid 1, van het kaderbesluit. [19] De RvV verklaarde in punt 5.9.7 van zijn arrest: „Evenmin is vastgesteld dat de GICM zelfs maar een begin heeft gemaakt met een welbepaalde handeling die onder dit type misdrijf valt, of dat daadwerkelijk sprake is van een persoonlijke daad van verzoeker bij de uitvoering van een dergelijke handeling, waarvoor hij individueel aansprakelijk zou zijn."

29. De verwijzende rechter wenst te vernemen welke omstandigheden de bevoegde autoriteten precies moeten vaststellen voor de toepassing van de uitsluitingsgronden van artikel 12, lid 2, onder c), en lid 3, van de erkenningsrichtlijn. Hij verzoekt bijgevolg om een prejudiciële beslissing over de volgende vragen:

„1) Moet artikel 12, lid 2, onder c), van [de erkenningsrichtlijn] aldus worden uitgelegd dat deze bepaling, voor de toepasselijkheid van de uitsluitingsgrond waarin zij voorziet, vereist dat de asielzoeker is veroordeeld wegens een van de terroristische misdrijven bedoeld in artikel 1, lid 1, van [het kaderbesluit] dat in België is omgezet door de wet van 19 december 2003 betreffende terroristische misdrijven?

2) Voor het geval dat de [vorige] vraag ontkennend zou worden beantwoord: kunnen feiten zoals die bedoeld in punt 5.9.2. van het bestreden arrest nr. 96.933 van 12 februari 2013 van de [RvV], die bij het vonnis van 16 februari 2006 van de correctionele rechtbank te Brussel aan [Lounani] zijn toegerekend en op grond waarvan [hij] wegens het deelnemen aan een terroristische organisatie is veroordeeld, worden beschouwd als handelingen die in strijd zijn met de doelstellingen en beginselen van de Verenigde Naties in de zin van artikel 12, lid 2, onder c), van de reeds aangehaalde [erkenningsrichtlijn]?

3) In het kader van een onderzoek naar de uitsluiting van een persoon die om internationale bescherming verzoekt, wegens het deelnemen aan een terroristische organisatie, volstaat de veroordeling als leidinggevend lid van een terroristische organisatie, terwijl de persoon die om internationale bescherming verzoekt geen terroristische daad had gepleegd of proberen te plegen en evenmin daarmee had gedreigd, om het bestaan vast te stellen van een aan die persoon toerekenbare daad van deelnemen of aanzetten in de zin van artikel 12, lid 3, van [de erkenningsrichtlijn], of is het nodig een individueel onderzoek van de feiten van de zaak te verrichten en het deelnemen aan de uitvoering van een terroristisch misdrijf dan wel het aanzetten tot een terroristisch misdrijf, zoals omschreven in artikel 1 van [het kaderbesluit]?

4) Moet de in artikel 12, lid 3, van [de erkenningsrichtlijn] bedoelde daad van aanzetten of deelnemen, in het kader van het onderzoek naar de uitsluiting van een persoon die om internationale bescherming verzoekt, wegens het deelnemen aan een terroristische organisatie, in voorkomend geval als leider, verband houden met het plegen van een terroristisch misdrijf, zoals omschreven in artikel 1 van [het kaderbesluit], of kan deze daad verband houden met het deelnemen aan een terroristische groep als bedoeld in artikel 2 van voormeld kaderbesluit?

5) Is inzake terrorisme de uitsluiting van internationale bescherming, waarin artikel 12, lid 2, onder c), van [de erkenningsrichtlijn] voorziet, mogelijk indien geen bijzonder wreedaardige daad van geweld, zoals bedoeld in artikel 1 van [het kaderbesluit], is gepleegd, noch daartoe is aangezet of daaraan is deelgenomen?"

18 — De Belgische regering lichtte ter terechtzitting toe dat artikel 140 van het Belgische strafwetboek uitvoering geeft aan artikel 2, lid 2, van het kaderbesluit.

19 — De Belgische regering lichtte ter terechtzitting toe dat artikel 137 van het Belgische strafwetboek uitvoering geeft aan artikel 1 van het kaderbesluit.

30. Schriftelijke opmerkingen zijn ingediend door de CGVS, Lounani, de Belgische, de Franse, de Griekse, de Hongaarse, de Italiaanse, de Poolse en de Spaanse regering en de regering van het Verenigd Koninkrijk, alsmede de Europese Commissie. Dezelfde partijen, behalve de Hongaarse, de Italiaanse en de Poolse regering, hebben op de terechtzitting van 16 februari 2016 pleidooi gehouden.

Beoordeling

Opmerkingen vooraf

31. Het Verdrag van Genève is een levend instrument dat naar hedendaagse opvattingen en in overeenstemming met internationaalrechtelijke ontwikkelingen moet worden geïnterpreteerd.[20] De UNHCR speelt een bijzondere rol in het kader van het Verdrag door de staten waardevolle aanwijzingen te bieden bij het vaststellen van de vluchtelingenstatus.[21] De erkenningsrichtlijn moet worden uitgelegd in het licht van het doel en de systematiek van dat Verdrag.[22]

32. Het vluchtelingenrecht is vanzelfsprekend nauw verbonden met het internationale humanitaire recht en het internationale recht betreffende de mensenrechten. Dit komt tot uitdrukking in artikel 18 van het Handvest, dat het recht op asiel garandeert met inachtneming van het Verdrag van Genève en in overeenstemming met de Verdragen. De bevestiging van het Hof dat de erkenningsrichtlijn moet worden uitgelegd met eerbiediging van de grondrechten en met inachtneming van de beginselen die zijn erkend in het Handvest, kwam dan ook niet als een verrassing.[23]

33. De toepassing van de uitsluitingsbepalingen van artikel 12, lid 2, van de erkenningsrichtlijn heeft tot gevolg dat een aanvrager de bescherming van de vluchtelingenstatus wordt onthouden. Deze bepaling vormt derhalve een beperking van het recht op asiel voor een persoon die anders wel voor bescherming in aanmerking zou komen.[24] Deze bepalingen moeten dan ook voorzichtig en restrictief worden uitgelegd.[25]

34. Het feit dat artikel 12, lid 2, van de erkenningsrichtlijn van toepassing is, betekent evenwel niet noodzakelijkerwijs dat de betrokkene kan worden overgebracht naar zijn land van herkomst (of naar enig ander land), wanneer bijvoorbeeld het verbod van folteringen of het recht om niet aan onmenselijke of vernederende behandelingen of bestraffingen te worden onderworpen, dreigt te worden geschonden.[26] De lidstaten blijven gebonden aan hun verplichting om het beginsel van non-refoulement te eerbiedingen in overeenstemming met hun internationale verplichtingen.[27]

20 — Zie de inleidende aantekening van het Bureau van de UNHCR van december 2010.

21 — Zie de overwegingen 15 en 22 van de erkenningsrichtlijn. Deze aanwijzingen zijn door mijn collega advocaat-generaal Mengozzi omsschreven als een „veelheid aan teksten" die elkaar soms tegenspreken: zie zijn conclusie in de gevoegde zaken B en D (C-57/09 en C-101/09, EU:C:2010:302, punt 43).

22 — Zie verder artikel 78, lid 1, VWEU, dat uitdrukkelijk bepaalt dat het asielbeleid van de Europese Unie in overeenstemming dient te zijn met het Verdrag van Genève en andere toepasselijke verdragen.

23 — Zie arrest van 2 maart 2010, Salahadin Abdulla e.a. (C-175/08, C-176/08, C-178/08 en C-179/08, EU:C:2010:105, punt 54). Zie meer in het algemeen, betreffende de uitlegging van Uniehandelingen in het licht van de aanwijzingen vervat in internationale instrumenten voor de bescherming van de mensenrechten aan de totstandkoming waarvan de lidstaten hebben samengewerkt of die door hen zijn ondertekend, arrest van 3 september 2008, Kadi en Al Barakaat International Foundation/Raad en Commissie (C-402/05 P en C-415/05 P, EU:C:2008:461, punt 283); zie voorts overweging 10 van de erkenningsrichtlijn.

24 — Artikel 2, onder c), van de erkenningsrichtlijn bepaalt dat onder „vluchteling" een persoon wordt verstaan die aan de daar gegeven definitie voldoet, *tenzij* de voorwaarden voor uitsluiting van artikel 12 van toepassing zijn.

25 — Zie conclusie van advocaat-generaal Mengozzi in de gevoegde zaken B en D (C-57/09 en C-101/09, EU:C:2010:302, punt 46).

26 — De rechten gewaarborgd door artikel 4 van het Handvest. De hiermee corresponderende rechten zijn in het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (hierna: „EVRM") neergelegd in artikel 3. Zie bijvoorbeeld arrest van het Straatsburgse hof van 15 november 1996, Chahal tegen Verenigd Koninkrijk, CE:ECHR:1996:1115JUD002241493.

27 — Zie artikel 21 van de erkenningsrichtlijn en artikel 19, lid 2, van het Handvest.

35. Het is van belang om duidelijk voor ogen te houden waarover de onderhavige verwijzing het Hof wel en niet om een beslissing verzoekt.

36. De verwijzende rechter stelt niet de (netelige) vraag wat volkenrechtelijk wel en niet moet worden verstaan onder een terroristische organisatie. [28] Evenmin wordt in de aan het Hof voorgelegde stukken de plaatsing van de GICM op de VN-sanctielijst uit hoofde van resolutie 1390 (2002) van de Veiligheidsraad bestreden. Mijns inziens moet het *noodzakelijke* uitgangspunt van de onderhavige procedure dan ook zijn, dat de kwalificatie van de GICM als „terroristische" organisatie door de VN geldig is.

37. Uit de verwijzingsbeslissing volgt duidelijk dat Lounani strafrechtelijk is veroordeeld voor misdrijven die *niet* zijn rechtstreekse betrokkenheid impliceren bij het plegen van misdrijven die „worden aangemerkt als terroristische misdrijven" volgens artikel 1 van het kaderbesluit. Op basis van het materiaal waarover het Hof beschikt, dient de GICM te worden aangemerkt als „terroristische groep" in de zin van artikel 2, lid 1, van het kaderbesluit, en zouden de activiteiten van Lounani wel degelijk kunnen vallen onder artikel 2, lid 2, [of wellicht artikel 3, onder c)] van het kaderbesluit.

38. Echter – zijn dit wel de juiste vragen? Hoe verhoudt het kaderbesluit zich tot de erkenningsrichtlijn? En zijn er aanwijzingen (die ter beoordeling staan aan de bevoegde nationale autoriteiten, altijd onder het toezicht van de nationale gerechten die het laatste woord hebben over feitenkwesties) dat de specifieke activiteiten waarvoor Lounani werd veroordeeld „in strijd zijn met de doelstellingen en beginselen van de Verenigde Naties", omdat de toelichtende zinsnede in artikel 12, lid 2, van de erkenningsrichtlijn („als vervat in de preambule en de artikelen 1 en 2 van het Handvest van de Verenigde Naties") zou moeten worden gelezen als verwijzend naar internationale instrumenten waarin bepaalde „met terrorisme verband houdende handelingen" worden aangemerkt als „in strijd met de doelstellingen en beginselen van de Verenigde Naties"?

Gevoegde zaken B en D

39. In zijn arrest B en D [29] beantwoordde het Hof vragen van het Bundesverwaltungsgericht (hoogste federale bestuursrechter, Duitsland), die waren gerezen in een procedure met als verzoekers twee personen die klaarblijkelijk *voordat* zij op het grondgebied van de Europese Unie arriveerden actief betrokken waren geweest bij activiteiten ten behoeve van groepen die stonden vermeld op de lijst in de bijlage bij gemeenschappelijk standpunt 2001/931 [30] betreffende de toepassing van specifieke maatregelen ter bestrijding van het terrorisme. B was sympathisant geweest van Dev Sol (inmiddels DHKP/C), had de gewapende guerrillastrijd in de bergen van Turkije gesteund en was gearresteerd, lichamelijk zwaar mishandeld en door foltering tot een verklaring gedwongen. Hij was tweemaal tot levenslange gevangenisstraf veroordeeld. Hij had van zijn voorwaardelijke vrijlating voor zes maanden wegens gezondheidsredenen, gebruikgemaakt om Turkije te verlaten en naar Duitsland te reizen, waar hij asiel aanvroeg. D had ter ondersteuning van zijn asielaanvraag verklaard dat hij de bergen van Turkije in was gevlucht, waar hij zich bij de PKK had aangesloten en guerrillastrijder en hoge functionaris van die organisatie was geweest. De PKK had hem naar Noord-Irak gestuurd, maar hij kreeg vervolgens meningsverschillen met de leiding; hij begaf zich toen naar Duitsland, dat hem uiteindelijk asiel verleende; na een wijziging van de nationale wet werd dat besluit echter ingetrokken. [31] De rechten van de aanvragers op verwerving van de vluchtelingenstatus (situatie van B) of behoud van de vluchtelingenstatus (situatie van D) hingen af van de uitlegging van de uitsluitingsbepalingen in artikel 12, lid 2, van de erkenningsrichtlijn.

28 — De Grote kamer van het Hof zal zich buigen over een aspect van die vraag in een thans aanhangige zaak, te weten zaak C-158/14, A e.a.

29 — Arrest van 9 november 2010, B en D (C-57/09 en C-101/09, EU:C:2010:661).

30 — Gemeenschappelijk standpunt 2001/931/GBVB van de Raad van 27 december 2001 (PB L 344, blz. 93), dat onder meer de tenuitvoerlegging van in resolutie 1373 (2001) van de VN-Veiligheidsraad beschreven maatregelen ter bestrijding van de financiering van terrorisme tot doel heeft.

31 — Arrest van 9 november 2010, B en D (C-57/09 en C-101/09, EU:C:2010:661, punten 57-60).

40. De Grote kamer van het Hof oordeelde dat „terroristische daden [die het niet nader definieerde] die worden gekenmerkt door geweld tegen de burgerbevolking, ook al worden zij met een beweerd politiek oogmerk gesteld, als ernstige, niet-politieke misdrijven in de zin van [artikel 12, lid 2, onder b), van de erkenningsrichtlijn] moeten worden aangemerkt".

41. Met betrekking tot artikel 12, lid 2, onder c), van de erkenningsrichtlijn herinnerde het Hof eraan dat overweging 22 van de erkenningsrichtlijn „handelingen welke in strijd zijn met de doelstellingen en beginselen van de Verenigde Naties" omschrijft met verwijzing naar de preambule en de artikelen 1 en 2 van het Handvest van de Verenigde Naties, en dat deze behoren tot de daden die worden omschreven in de resoluties van de Verenigde Naties betreffende „maatregelen ter bestrijding van het terrorisme". Tot deze maatregelen behoren de resoluties 1373 (2001) en 1377 (2001) van de VN-Veiligheidsraad, waaruit „blijkt dat deze uitgaat van het beginsel 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" [32].

42. Later in deze conclusie zal ik terugkomen op andere aspecten van het arrest B en D die relevant zijn voor de bespreking van de onderhavige verwijzing. Ik acht het evenwel belangrijk om er nu reeds op te wijzen dat de onderhavige verwijzing aanzienlijk van die zaak verschilt.

43. Enerzijds blijkt uit de verwijzingsbeslissing dat, ongeacht wat er precies wel of niet is komen vast te staan ten aanzien van de GICM op grond waarvan deze op 10 oktober 2002 op de VN-sanctielijst is geplaatst, de veroordeling van Lounani zelf betrekking had op deelname aan een terroristische organisatie, maar niet op het plegen van een specifieke terroristische daad. Evenmin zijn de misdrijven waarvoor hij is veroordeeld (verlenen van logistieke steun aan een terroristische groep, vervalsing en verstrekking van paspoorten, deelname aan het organiseren van een kanaal om vrijwilligers naar Irak te sturen) in verband gebracht met de uitvoering van een specifieke terroristische handeling door de GICM.

44. Anderzijds waren de handelingen die de bevoegde autoriteiten met betrekking tot B en D in aanmerking hadden genomen, gepleegd in het verleden en in een derde land. De handelingen die tot Lounani's veroordeling hebben geleid vonden daarentegen plaats op het grondgebied van de Europese Unie tijdens zijn langdurige periode van illegaal verblijf in België; zijn asielaanvraag diende hij in tijdens het uitzitten van zijn bij die veroordeling opgelegde zesjarige gevangenisstraf.

Eerste vraag

45. Volgens artikel 12, lid 2, onder c), van de erkenningsrichtlijn is een aanvrager van de vluchtelingenstatus uitgesloten van bescherming wanneer „hij zich schuldig heeft gemaakt aan handelingen welke in strijd zijn met de doelstellingen en beginselen van de Verenigde Naties als vervat in de preambule en de artikelen 1 en 2 van het Handvest van de Verenigde Naties". Met de eerste vraag wenst de verwijzende rechter te vernemen of die uitsluitingsgrond vereist dat de asielzoeker is veroordeeld wegens een van de terroristische misdrijven als bedoeld in artikel 1, lid 1, van het kaderbesluit.

46. Artikel 12, lid 2, onder c), van de erkenningsrichtlijn weerspiegelt, met een geringe uitbreiding, de formulering van artikel 1, afdeling F, onder c), van het Verdrag van Genève. Van de uitdrukking „handelingen welke in strijd zijn met de doelstellingen en beginselen van de Verenigde Naties" in artikel 1, afdeling F, onder c), wordt erkend dat deze vaag en onduidelijk is. [33] Op zichzelf beschouwd biedt het brede karakter van de doelstellingen en de beginselen van de Verenigde Naties weinig

32 — Arrest van 9 november 2010, B en D (C-57/09 en C-101/09, EU:C:2010:661, punten 81-83).

33 — Zie punt 46 van de „Background Note on the Application of the Exclusion Clauses: Article 1F of the 1951 Convention relating to the Status of Refugees", van de UNHCR (notitie over de toepassing van de uitsluitingsgronden; hierna: „Background Note").

houvast voor het bepalen van het soort handelingen dat iemand de vluchtelingenstatus zou kunnen kosten. De formulering bakent de werkingssfeer van artikel 1, afdeling F, onder c), niet nauwkeurig af en definieert evenmin het soort handeling dat onder die categorie zou kunnen vallen, of de personen die zulke handelingen zouden kunnen verrichten.

47. Het volkenrecht heeft vanzelfsprekend niet stil gestaan sinds de opstelling van het VN-Handvest. Zo heeft de Veiligheidsraad in zijn resolutie 1373 (2001) de staten opgedragen maatregelen te nemen ter bestrijdimg van het terrorisme en heeft hij terroristische daden, methoden en praktijken, inclusief het beramen van en aanzetten tot zulke activiteiten, in strijd verklaard met de doelstellingen en beginselen van de Verenigde Naties. Latere resoluties, met name resolutie 1377 (2001), bevatten gelijksoortige verklaringen. De bewoordingen van die instrumenten tonen duidelijk aan dat de internationale gemeenschap de daarin beschreven handelingen *eveneens* „in strijd […] met de doelstellingen en beginselen van de Verenigde Naties" acht. Een aantal internationale verdragen is gericht op welbepaalde aspecten van de strijd tegen het terrorisme; van de ondertekenende staten wordt verlangd in hun nationale wetgeving de nodige strafbepalingen op te nemen om de verschillende in die verdragen geïdentificeerde, met terrorisme gepaard gaande activiteiten te erkennen, te vervolgen en te bestraffen [34]. Intussen heeft de Veiligheidsraad tevens beklemtoond, in zijn resoluties 1624 (2005) en 2178 (2014), dat maatregelen van staten ter bestrijding van terrorisme in overeenstemming met het internationale recht dienen te zijn, met name het internationale recht inzake de mensenrechten, het vluchtelingenrecht en het humanitaire recht.

48. De bewoordingen van artikel 12, lid 2, onder c), van de erkenningsrichtlijn verschillen licht van artikel 1, afdeling F, onder c), van het Verdrag van Genève voor zover deze verwijzen naar een persoon die zich schuldig heeft gemaakt aan handelingen welke in strijd zijn met de doelstellingen en beginselen van de Verenigde Naties als vervat in de preambule en de artikelen 1 en 2 van het VN-Handvest. [35] Ook hier wordt evenwel niet gepreciseerd welke handelingen of soort activiteiten aanleiding geven tot de toepassing van de uitsluitingsgronden.

49. Naar het oordeel van het Hof in het arrest B en D en in het latere arrest H.T. is de huidige opvatting van de Veiligheidsraad, dat internationale terroristische daden in strijd zijn met de doelstellingen en beginselen van de Verenigde Naties. [36] Die uitlegging stemt overeen met de huidige situatie. De dreiging die van internationale terroristische activiteit uitgaat staat sinds de gebeurtenissen van 11 september 2001 in het centrum van het bewustzijn en heeft door de recente aanslagen in Parijs en Brussel alleen maar aan actualiteit gewonnen.

50. In het arrest B en D liet het Hof onmiddellijk hierop volgen: „Hieruit volgt dat […] de bevoegde autoriteiten van de lidstaten artikel 12, lid 2, [onder c)], van de richtlijn ook kunnen toepassen op een persoon die in het kader van zijn lidmaatschap van een organisatie die op de in de bijlage bij gemeenschappelijk standpunt 2001/931 opgenomen lijst is geplaatst, betrokken is geweest bij daden van terrorisme met een internationale dimensie". [37] Het ging niet direct in op de reden waarom deze beide constateringen samenhingen, noch op de betekenis van de woorden „betrokken is geweest bij" (terroristische daden), maar andere passages in het arrest B en D, die ik later in deze conclusie zal bespreken, werpen meer licht op de ratio en reikwijdte van deze uitspraak van de Grote kamer. [38] Hier

34 — Zie bijvoorbeeld het Internationaal Verdrag ter bestrijding van de financiering van terrorisme, door de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties aangenomen bij resolutie 54/109 van 9 december 1999.

35 — Eén uitlegging wekt de indruk dat aanvankelijk alleen ten aanzien van personen die invloedrijke posities bekleedden in landen of op staten gelijkende entiteiten de mogelijkheid aanwezig werd geacht dat zij onder de omschrijving van artikel 1, afdeling F, onder c), van het Verdrag van Genève zouden vallen. Zie bijvoorbeeld de voorbereidende stukken van dat verdrag, in het bijzonder de zienswijze van de Franse afgevaardigde: „De bepaling had niet Jan en alleman op het oog, maar hoogwaardigheidsbekleders, zoals staatshoofden, ministers en hoge ambtenaren" (E/AC.7/SR.160, 18 augustus 1950, blz. 18), aangehaald in de verklaring van de UNHCR betreffende artikel 1, afdeling F van het verdrag van 1951 (juli 2009), punt 2.3.3, voetnoot 62.

36 — Arresten van 9 november 2010, B en D (C-57/09 en C-101/09, EU:C:2010:661, punt 83), en 24 juni 2015, H.T. (C-373/13, EU:C:2015:413, punt 85).

37 — Arrest van 9 november 2010, B en D (C 57/09 en C 101/09, EU:C:2010:661, punt 84).

38 — Zie de punten 68-70 en 74 hieronder.

teken ik slechts aan, dat de uitspraak in overeenstemming is met de twee hoofddoelen van de uitsluitingsbepalingen, zowel van artikel 12 van de erkenningsrichtlijn als van artikel 1, afdeling F, onder c), van het Verdrag van Genève, te weten ontzegging van vluchtelingenstatus aan personen die zich door hun gedrag onwaardig voor internationale bescherming hebben betoond en voorkoming dat zulke personen de door de vluchtelingenstatus verleende bescherming kunnen gebruiken om aan gerechtigheid te ontsnappen. [39]

51. Vereist de toepassing van artikel 12, lid 2, onder c), van de erkenningsrichtlijn dat een asielzoeker is veroordeeld voor een terroristisch misdrijf in de zin van artikel 1, lid 1, van het kaderbesluit?

52. Mijns inziens luidt het antwoord op deze vraag ontkennend.

53. Ten eerste suggereert de formulering van artikel 12, lid 2, onder c), van de erkenningsrichtlijn niet dat het begrip „handelingen welke in strijd zijn met de doelstellingen en beginselen van de Verenigde Naties" wordt beperkt of gedefinieerd door andere Uniehandelingen zoals het kaderbesluit. De werkingssfeer en doelstelling van artikel 12, lid 2, onder c), van de erkenningsrichtlijn en van artikel 1 van het kaderbesluit zijn niet gelijk. Hoewel een veroordeling voor een terroristische gedraging als omschreven in het kaderbesluit duidelijk relevant is om tot een oordeel te komen over de verlening van de vluchtelingenstatus, kan deze niet bepalend zijn voor de werkingssfeer van de uitsluitingsbepaling. De erkenningsrichtlijn werd bijna twee jaar na het kaderbesluit vastgesteld. De wetgever had in de richtlijn een verwijzing naar dit besluit kunnen opnemen. Dit heeft hij evenwel achterwege gelaten, wellicht omdat een dergelijke beperking mogelijk niet in overeenstemming zou zijn geweest met het Verdrag van Genève.

54. Ten tweede zou een dergelijke beperking van de toepassing van de uitsluitingsgronden van artikel 12, lid 2, onder c), niet in overeenstemming zijn met de vaststelling dat het Verdrag van Genève de hoeksteen vormt van het internationale rechtsstelsel ter bescherming van vluchtelingen. [40] Het Verdrag van Genève zelf stelt de toepassing van artikel 1, afdeling F, onder c), niet afhankelijk van een bijkomende voorwaarde, zoals een strafrechtelijke veroordeling op nationaal of internationaal niveau voor terroristische daden (of enig ander misdrijf). De verwijzing naar de preambule en de artikelen 1 en 2 van het Handvest van de Verenigde Naties geeft aan dat de werkingssfeer van artikel 12, lid 2, onder c), van de erkenningsrichtlijn ruimer is dan de lijst van terroristische misdrijven in artikel 1, lid 1, van het kaderbesluit.

55. Ten derde worden de context en het uitgangspunt voor de uitlegging van de erkenningsrichtlijn bepaald door het stelsel van de regels voor de vaststelling van de vluchtelingenstatus, en niet door begrippen afkomstig uit andere gebieden van het Unierecht, zoals de maatregelen ter bestrijding van het terrorisme. De erkenningsrichtlijn is in wezen een humanitaire regeling. [41] De rechtsgrondslag ervan is de voormalige titel IV van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap, betreffende visa's, immigratie en andere beleidsterreinen verband houdend met het vrije verkeer van personen, die deel uitmaakt van de bij artikel 61 EG ingestelde ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid. [42] Het kaderbesluit heeft een heel andere oorsprong. Dat besluit criminaliseert bepaalde terroristische gedragingen en verlangt van de lidstaten dat zij ernstige schendingen van en aanslagen op bepaalde gemeenschappelijke waarden van de Europese Unie bestraffen. [43] Het

39 — Zie punt 2 van de „Guidelines on International Protection: Application of the Exclusion Clauses: Article 1F of the 1951 Convention relating to the Status of Refugees" van 4 september 2003 (hierna: „Guidelines").

40 — Zie overweging 3 van de erkenningsrichtlijn.

41 — Zie arrest van 9 november 2010, B en D (C-57/09 en C-101/09, EU:C:2010:661, punt 93).

42 — Thans titel V VWEU; zie met name de artikelen 67 en 78 VWEU.

43 — Zie artikel 2 VEU, waar die waarden worden uiteengezet.

kaderbesluit heeft een andere rechtsgrondslag, namelijk titel VI van het Verdrag betreffende de Europese Unie, inzake politiële en justitiële samenwerking in strafzaken (artikel 29, artikel 31, lid 1, onder e), en artikel 34, lid 2, onder b), VEU).[44] De werkingssfeer en de doelstellingen van de twee maatregelen zijn derhalve verschillend.[45]

56. Ten vierde zou de lezing dat de uitsluiting van artikel 12, lid 2, onder c), van de erkenningsrichtlijn het bestaan vooronderstelt van een eerdere strafrechtelijke veroordeling wegens een terroristisch misdrijf in de zin van artikel 1, lid 1, van het kaderbesluit, een dubbele beperking introduceren. Enerzijds zou een persoon die zich schuldig heeft gemaakt aan *andere gedragingen* die verband houden met terrorisme maar niet genoemd worden in artikel 1, lid 1, zoals het leiding geven aan een terroristische groep of het deelnemen aan de activiteiten van een terroristische groep (artikel 2, lid 2), niet onder de uitsluitingsgronden vallen. Anderzijds zou het begrip „handelingen welke in strijd zijn met de doelstellingen en beginselen van de Verenigde Naties" worden beperkt tot *één subcategorie* van zulke gedragingen. Beide beperkingen zijn niet in overeenstemming met wat de uitsluitingsbepalingen beogen en zouden volstrekt gekunsteld zijn.

57. Ten vijfde teken ik aan dat het kaderbesluit een maatregel met een „variabele geometrie" is. De handeling is niet bindend voor het Verenigd Koninkrijk, dat ervoor heeft gekozen zichzelf „af te melden".[46] Het voornaamste doel daarentegen van de erkenningsrichtlijn, die geldt voor alle 28 lidstaten, is om voor de gehele Unie gemeenschappelijke criteria vast te stellen voor de aanwijzing van de personen die werkelijk internationale bescherming behoeven.[47] Gelet daarop valt het mijns inziens moeilijk te rijmen met de harmoniseringsdoelstellingen van de erkenningsrichtlijn om de uitlegging van één van haar bepalingen te onderwerpen aan een beperking die is ontleend aan een andere Uniemaatregel die *niet* voor alle lidstaten bindend is.

58. Ik ben derhalve van mening dat voor de uitsluiting van een asielzoeker van de vluchtelingenstatus op de in artikel 12, lid 2, onder c), van de erkenningsrichtlijn neergelegde grond niet hoeft te worden aangetoond dat hij is veroordeeld voor een terroristisch misdrijf in de zin van artikel 1, lid 1, van het kaderbesluit.

Tweede en derde vraag

59. De verwijzende rechter omschrijft de achtergrond van de tweede en de derde vraag als volgt. In zijn arrest van 12 februari 2013 merkte de RvV op dat de misdrijven waarvoor Lounani was veroordeeld gedragingen betroffen in de zin van artikel 2, lid 2, van het kaderbesluit (deelname aan de activiteiten van een terroristische groep) en niet gedragingen genoemd in artikel 1, lid 1, van dat besluit. De rechtbank oordeelde dat deze misdrijven, die hij had begaan als leidinggevend lid van de GICM, een zware straf verdienden.[48] Volgens de RvV kwalificeert het vonnis dat tot zijn strafrechtelijke veroordeling leidde evenwel alleen het lidmaatschap van Lounani van een terroristische groep als „terroristische activiteit". Het vonnis van de rechtbank dichtte de GICM geen verantwoordelijkheid voor specifieke terroristische misdrijven toe, en Lounani werd niet schuldig bevonden aan persoonlijke betrokkenheid bij enige zodanige handeling.

44 — Vervangen bij respectievelijk de artikelen 67 en 82 VWEU [artikel 34, lid 2, onder b), VEU is ingetrokken].

45 — Zie arrest van 9 november 2010, B en D (C-57/09 en C-101/09, EU:C:2010:661, punt 89).

46 — Zie voetnoot 3 hierboven.

47 — Zie de overwegingen 16 en 17 van de erkenningsrichtlijn.

48 — Zie punt 23 hierboven.

60. Tegen die achtergrond vraagt de verwijzende rechter of de gedragingen waarvoor Lounani werd veroordeeld geacht kunnen worden „in strijd [te] zijn met de doelstellingen en beginselen van de Verenigde Naties" in de zin van artikel 12, lid 2, onder c), van de erkenningsrichtlijn (tweede vraag). Hij vraagt ook of de veroordeling van Lounani voor het leiding geven aan een terroristische groep volstaat om vast te stellen dat er voor de toepassing van artikel 12, lid 3, van de erkenningsrichtlijn sprake was van „aanzetten tot" of „anderszins deelnemen aan" daden als bedoeld in artikel 12, lid 2, daarvan [49] (derde vraag).

Ontvankelijkheid

61. Zowel de CGVS als de Belgische regering voert aan dat de derde vraag niet-ontvankelijk is. Beide zijn van mening dat de verwijzende rechter niet heeft gemotiveerd waarom een antwoord op die vraag noodzakelijk is voor een beslissing van het hoofdgeding.

62. Ik ben het daar niet mee eens.

63. Volgens vaste rechtspraak rust er een vermoeden van relevantie op de vragen betreffende de uitlegging van het Unierecht die de nationale rechter heeft gesteld binnen het onder zijn verantwoordelijkheid geschetste wettelijke en feitelijke kader, ten aanzien waarvan het niet aan het Hof is de juistheid te onderzoeken. Het Hof kan slechts weigeren uitspraak te doen op een verzoek van een nationale rechter om een prejudiciële beslissing wanneer duidelijk blijkt dat de gevraagde uitlegging van Unierecht geen verband houdt met een reëel geschil of met het voorwerp van het hoofdgeding, wanneer het vraagstuk van hypothetische aard is of wanneer het Hof niet beschikt over de gegevens, feitelijk en rechtens, die noodzakelijk zijn om een zinvol antwoord te geven op de gestelde vragen. [50]

64. Hier wenst de verwijzende rechter te vernemen of het feit dat Lounani schuldig werd bevonden aan deelneming aan een terroristische groep, volstaat voor toepassing van de uitsluitingsgronden van artikel 12, lid 2, onder c), en lid 3, van de erkenningsrichtlijn. De uitlegging van die bepalingen is duidelijk relevant voor het hoofdgeding. De derde vraag behoeft dus beantwoording.

Belang van de strafrechtelijke veroordeling van Lounani

65. Lounani betoogt dat aan het vonnis van de rechtbank weinig of geen gewicht moet worden toegekend. Hij voert aan dat ernstig betwijfeld kan worden of het een eerlijke rechtsgang betrof. Hij baseert dat argument op het arrest van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (hierna: „EHRM") in de zaak El Haski. [51] Dat Hof achtte artikel 6 EVRM („Recht op een eerlijk proces") geschonden omdat in strijd met artikel 3 EVRM („Verbod van foltering") verkregen verklaringen waren toegelaten tot het bewijs in de strafprocedure voor de rechtbank tegen één van de medeverdachten van Lounani.

66. Ik teken aan dat Lounani geen beroep heeft ingesteld tegen het vonnis in zijn eigen zaak, dat hij zelf geen verzoek bij het EHRM heeft ingediend en dat hij niet heeft onderbouwd dat aan de strafprocedure tegen hem enigerlei gebrek kleeft of dat artikel 47 van het Handvest (of artikel 6 EVRM) tijdens zijn proces is geschonden.

49 — De Engelse tekst van artikel 12, lid 3, van richtlijn 2011/95 spreekt van „incite" in plaats van „instigate", maar is voor het overige gelijkluidend aan artikel 12, lid 3, van de erkenningsrichtlijn.

50 — Zie arrest van 6 juni 2013, MA e.a. (C-648/11, EU:C:2013:367, punt 37 en daar aangehaalde rechtspraak).

51 — Arrest EHRM van 25 september 2012, El Haski/België, CE:ECHR:2012:0925JUD000064908.

67. Bij gebreke van elke aanwijzing dat de strafprocedure tegen Lounani gebreken vertoonde of dat de in het vonnis van de rechtbank vastgestelde feiten onjuist zijn, moet zijn veroordeling worden aangemerkt als vaststaand feit. De werkelijke vraag is welk gewicht aan die veroordeling dient te worden toegekend bij het onderzoek naar de toepasselijkheid van de uitsluitingsgrond van artikel 12, lid 2, onder c), van de erkenningsrichtlijn.

68. In het arrest B en D verwierp het Hof de stelling dat de uitsluitingsbepalingen van artikel 12, lid 2, onder b) en c), van de erkenningsrichtlijn automatisch van toepassing worden bij een veroordeling voor deelname aan de activiteiten van een terroristische groep in de zin van artikel 2, lid 2, onder b), van het kaderbesluit. Het verklaarde dat uitsluiting een volledig onderzoek van alle omstandigheden van het individuele geval vooronderstelt.[52] Ik verwerp derhalve het betoog van de CGVS dat een persoon die eenmaal is veroordeeld voor het plegen van terroristische daden, bijvoorbeeld de in de artikelen 1 tot en met 4 van het kaderbesluit omschreven misdrijven, op grond van artikel 12, leden 2 en/of 3, van de erkenningsrichtlijn automatisch kan worden uitgesloten van de vluchtelingenstatus, zonder nader individueel onderzoek van zijn asielaanvraag.

69. In het arrest B en D overwoog het Hof: „Tussen gemeenschappelijk standpunt 2001/931 en de [erkennings-]richtlijn bestaat er […] geen rechtstreeks verband ter zake van de nagestreefde doelen en wanneer de bevoegde autoriteit overweegt een persoon op grond van artikel 12, lid 2, van de richtlijn van de vluchtelingenstatus uit te sluiten, mag zij zich daarvoor niet uitsluitend baseren op de omstandigheid dat deze persoon tot een organisatie heeft behoord die voorkomt op een lijst die is opgesteld buiten het kader dat de richtlijn met inachtneming van het Verdrag van Genève heeft vastgesteld”[53], maar „[u]it de omstandigheid dat *een organisatie op een lijst* als die van de bijlage bij gemeenschappelijk standpunt 2001/931 *is geplaatst, kan […] worden opgemaakt dat de groep waartoe de betrokken persoon heeft behoord, een terroristische groep is*”.[54] In casu moet het uitgangspunt derhalve zijn, dat de GICM als zodanig *inderdaad* als terroristische organisatie moet worden beschouwd.[55]

70. Uit zowel het arrest B en D als het latere arrest van het Hof in de zaak H.T.[56] blijkt duidelijk dat het lidmaatschap van een terroristische organisatie op zichzelf niet tot gevolg heeft dat de uitsluitingsbepalingen van artikel 12, leden 2 en 3, van de erkenningsrichtlijn toepasselijk worden, aangezien de plaatsing van een organisatie op een lijst niet gelijk is te stellen aan het (verplichte) individuele onderzoek of een bepaalde asielzoeker in aanmerking komt voor de vluchtelingenstatus.[57] Een dergelijk lidmaatschap is slechts een aanwijzing dat die uitsluitingsgronden van toepassing (zouden) kunnen zijn. Bij een asielaanvraag is de waarschijnlijkheid groot dat de individuele omstandigheden complexer en genuanceerder zijn dan het beperkte feitencomplex waarop een strafvervolging en een veroordeling zijn gebaseerd. Ik ben derhalve van mening dat, zelfs bij het bestaan van een schijnbaar relevante strafveroordeling, het vereiste van een individueel onderzoek blijft gelden.

52 — Zie arrest van 9 november 2010, B en D (C-57/09 en C-101/09, EU:C:2010:661, punt 94).

53 — Zie arrest van 9 november 2010, B en D (C-57/09 en C-101/09, EU:C:2010:661, punt 89); mijn cursivering.

54 — Zie arrest van 9 november 2010, B en D (C-57/09 en C-101/09, EU:C:2010:661, punt 90); mijn cursivering.

55 — In de onderhavige procedure is *niet* aangevoerd dat de plaatsing van de GICM op de lijst niet geldig zou zijn.

56 — Arrest van 24 juni 2015, H.T. (C-373/13, EU:C:2015:413, punt 89 en daar aangehaalde rechtspraak).

57 — Zie artikel 4, lid 3, van de erkenningsrichtlijn.

Artikel 12, lid 2, onder c), en lid 3, van de erkenningsrichtlijn

71. Artikel 1, afdeling F, onder c), van het Verdrag van Genève spreekt niet van „aanzetten tot" of „deelnemen aan" handelingen die in strijd zijn met de doelstellingen en beginselen van de Verenigde Naties. Niettemin moet deze bepaling worden uitgelegd als mede omvattend personen die feitelijk niet zelf handelingen verrichten die in strijd met die doelstellingen en beginselen zijn.[58] Een lezing van artikel 12, leden 2, onder c), en 3, in hun onderlinge samenhang, wijst erop dat elke persoon die zich schuldig heeft gemaakt aan het verrichten van, aanzetten tot of anderszins deelnemen aan handelingen die in strijd zijn met de doelstellingen en beginselen van de Verenigde Naties, onder de voorwaarden voor uitsluiting valt. Deze lezing is zowel in overeenstemming met de door de Guidelines voorgestane uitlegging van het Verdrag van Genève als met de doelstellingen van de erkenningsrichtlijn.[59]

72. Hieruit volgt dat de uitsluiting in artikel 12, lid 2, onder c), van de erkenningsrichtlijn niet beperkt is tot de feitelijke plegers van terroristische daden. Gelezen in samenhang met artikel 12, lid 3, geldt zij tevens voor degenen die het plegen van terroristische daden faciliteren.

73. Maar hoe ver reikt deze op artikel 12, lid 3, gebaseerde uitbreiding? Waar moet binnen het spectrum dat zich uitstrekt van een persoon die enkel op straat met een collectebus loopt te schudden[60] tot iemand die als bestuurder van de vluchtauto rechtstreeks is betrokken bij een terroristische aanslag, de scheidslijn komen te liggen?

74. De aan te leggen bewijsmaatstaf is dat er *„ernstige redenen zijn om aan te nemen dat"*[61] de asielzoeker individueel verantwoordelijk is voor zijn deelname aan de groep tijdens de relevante periode en dat hij zich schuldig heeft gemaakt aan handelingen die onder de werkingssfeer van de uitsluitingsbepalingen vallen.[62] In het arrest B en D verklaarde het Hof: „Daartoe moet de bevoegde autoriteit met name nagaan, welke rol de betrokken persoon daadwerkelijk heeft gespeeld bij het stellen van de betrokken daden, welke positie hij had binnen de organisatie, welke kennis hij had of had moeten hebben van de activiteiten van de organisatie en of pressie op hem is uitgeoefend dan wel andere factoren zijn gedrag hebben kunnen beïnvloeden."[63]

75. Met betrekking tot de deelname van de asielzoeker aan handelingen bedoeld in artikel 12, lid 2, onder c), zijn de woorden in de aanhef „dat er ernstige redenen zijn om aan te nemen" een aanwijzing dat de drempel voor een beroep op artikel 12, lid 2, hoog ligt. De verwijzing naar „de doelstellingen en beginselen van de Verenigde Naties" geeft aan dat de handeling een impact moet hebben op internationaal vlak en zo ernstig moet zijn dat de internationale vrede en veiligheid erdoor worden geraakt, omdat de preambule en de artikelen 1 en 2 van het VN-Handvest in wezen immers de grondbeginselen formuleren volgens welke de internationale gemeenschap als zodanig functioneert.[64]

58 — Zie de punten 17 en 18 van de Guidelines.

59 — Zie overweging 22. Het oorspronkelijke Commissievoorstel voor een richtlijn van de Raad betreffende minimumnormen voor de erkenning en de status van onderdanen van derde landen en staatlozen als vluchtelingen of als personen die anderszins internationale bescherming behoeven [COM(2001) 510 definitief (PB 2002, C 51 E, blz. 325)] bevatte geen met artikel 12, lid 3, corresponderende bepaling. De tekst werd toegevoegd door de lidstaten tijdens de onderhandelingen in de Raad.

60 — In het arrest H.T. stond bijvoorbeeld vast dat H.T. giften had opgehaald voor de PKK en soms een door die organisatie uitgegeven tijdschrift had verspreid. Het Hof oordeelde dat die handelingen niet noodzakelijkerwijs impliceerden dat H.T. achter de legitimiteit van terroristische daden zou staan, en dat dergelijke handelingen op zich geen terroristische daden vormen (arrest van 24 juni 2015, H.T., C-373/13, EU:C:2015:413, punt 91).

61 — Zie de uitdrukkelijke bewoordingen van de aanhef van artikel 12, lid 2, van de erkenningsrichtlijn.

62 — Zie arrest van 9 november 2010, B en D (C-57/09 en C-101/09, EU:C:2010:661, punt 94).

63 — Zie arrest van 9 november 2010, B en D (C-57/09 en C-101/09, EU:C:2010:661, punt 97).

64 — De verschillende criminele handelingen die volgens artikel 1, afdeling F van het Verdrag van Genève tot uitsluiting leiden zijn alle bijzonder ernstig [verklaring van de UNHCR betreffende artikel 1, afdeling F van het verdrag van 1951 (juli 2009)]. In punt 17 van de Guidelines merkt de UNHCR op dat een beroep op artikel 1, afdeling F, onder c), van het Verdrag van Genève waarschijnlijk minder frequent zal zijn dan een beroep op de uitsluitingsgronden van artikel 1, afdeling F, onder a) of b).

Beoordeling van de voorwaarden voor uitsluiting volgens artikel 12, lid 2, onder c), van de erkenningsrichtlijn

76. Uit mijn antwoord op de eerste vraag volgt dat tijdens de beoordeling van een asielverzoek de uitlegging van artikel 12, lid 2, naar mijn mening los moet staan van de toepassing van artikel 1 van het kaderbesluit. Ik ben dezelfde mening toegedaan met betrekking tot artikel 2 van dat besluit (deelnemen aan een terroristische groep), en acht het hier evenmin nodig om vast te stellen dat een asielzoeker strafrechtelijk is veroordeeld in de zin van die bepaling.

77. Alle lidstaten zijn verplicht tot inachtneming en bevordering van de gemeenschappelijke waarden die zijn verankerd in artikel 2 VEU, met inbegrip van het rechtsstaatbeginsel (artikel 3, lid 5, VEU). Wanneer een asielzoeker is veroordeeld in een proces dat voldoet aan de wettelijk vastgestelde procedurele vereisten en aan artikel 47 van het Handvest, en die veroordeling definitief is geworden, dan zou dat aanzienlijk gewicht hebben bij de individuele beoordeling uit hoofde van artikel 4 van de erkenningsrichtlijn. Intussen kan artikel 12, lid 2, onder c), niet eenvoudig worden beschouwd als nog een bepaling voor terrorismebestrijding, waarop automatisch een beroep kan worden gedaan ter aanvulling van reeds opgelegde sancties.[65] Wil aan de vereisten van de erkenningsrichtlijn voldaan worden, dan moet er nog altijd een individueel onderzoek plaatsvinden van alle relevante feiten en omstandigheden.

78. De Franse regering betoogt dat wanneer een asielzoeker is veroordeeld voor een misdrijf zoals deelname aan een terroristische groep, dit een weerlegbaar vermoeden schept ten gunste van uitsluiting op de gronden van artikel 12, lid 2.

79. Daar ben ik het niet mee eens.

80. Wanneer de omstandigheden aangeven dat deze relevant kunnen zijn, worden de uitsluitingsgronden beoordeeld op het moment van de aanvraag van de vluchtelingenstatus.[66] De lidstaten beschikken bij hun beoordeling op grond van artikel 4 van de erkenningsrichtlijn over een ruime vrijheid.[67] Mijns inziens zou een veroordeling wegens een terroristisch misdrijf eenvoudig beschouwd moeten worden als een duidelijke en geloofwaardige indicatie dat er ernstige redenen zijn om aan te nemen dat de drempel van artikel 12, lid 2, is bereikt. Deze benadering heeft het voordeel dat de gemeenschappelijke criteria voor de erkenning van vluchtelingen niet worden ondermijnd doordat lidstaten verschillende regels hanteren inzake vermoedens.

81. Het Verenigd Koninkrijk voert aan dat het Hof voor zijn beslissing hoe hoog de drempel voor toepassing van artikel 12, lid 2, onder c), dient te zijn, kan putten uit het arrest Shepherd[68], waarin het artikel 9, lid 2, onder e), van de erkenningsrichtlijn heeft uitgelegd[69], en meent dat elke aan te leggen maatstaf verenigbaar moet zijn met de uitspraak van het Hof in die zaak. Ik vat de door het Verenigd Koninkrijk voorgestelde toets als volgt op: de uitvoering van zijn taken in een terroristische groep maakt het redelijkerwijs aannemelijk dat de betrokkene onmisbare steun verleent aan de voorbereiding of de uitvoering van misdrijven die de uitsluitingbepaling van artikel 12, lid 2, onder c), activeren, wat dan ook zou volstaan voor toepasselijkheid van artikel 12, lid 3.

65 — Zie ook punt 25 van de Guidelines met betrekking tot artikel 1, afdeling F, onder c), van het Verdrag van Genève en resoluties 1624 (2005) en 2178 (2014) van de VN-Veiligheidsraad, die beklemtonen dat staten dienen te verzekeren dat zij in hun maatregelen ter bestrijding van terrorisme hun internationaalrechtelijke verplichtingen in acht nemen en dat deze maatregelen in overeenstemming zijn met onder meer het vluchtelingenrecht en het humanitaire recht.

66 — Artikel 2, onder c), van de erkenningsrichtlijn.

67 — Zie voorts de in de procedurerichtlijn neergelegde minimumnormen.

68 — Arrest van 26 februari 2015, Shepherd (C-472/13, EU:C:2015:117).

69 — Het arrest Shepherd betrof de werkingssfeer van artikel 9, lid 2, onder e), van de erkenningsrichtlijn, inzonderheid de betekenis van de woorden „wanneer *het vervullen van militaire dienst* strafbare feiten of handelingen *inhoudt* die onder de uitsluitingsclausule van artikel 12, lid 2, vallen”.

82. Mijns inziens is het arrest Shepherd het Hof hier niet van nut. Ten eerste had dit arrest alleen betrekking op de uitsluitingsgrond van artikel 12, lid 2, onder a). Ten tweede bracht het Hof in dit arrest een duidelijk onderscheid aan tussen artikel 9, lid 2, onder e), en de uitsluitingsgronden van artikel 12, lid 2. Het verklaarde namelijk dat de beoordeling van het risico dat in de toekomst een misdrijf zal worden begaan, in het kader van de toepassing van artikel 9, lid 2, onder e), van de erkenningsrichtlijn, fundamenteel verschilt van de beoordeling uit hoofde van artikel 12, lid 2. Deze laatste beoordeling vereist een onderzoek achteraf om vast te stellen of een asielzoeker op grond van gedragingen in het verleden moet worden uitgesloten van de door de erkenningsrichtlijn geboden bescherming [70]. Ten slotte zegt het arrest Shepherd niets over wat een terroristische handeling in de zin van de erkenningsrichtlijn is.

83. Mijns inziens zijn er twee fasen in het onderzoek dat van de bevoegde nationale autoriteiten wordt verlangd voor de toepassing van artikel 12, lid 2, onder c).

84. Tijdens de eerste fase moet worden nagegaan of de organisatie die door de asielzoeker werd gesteund of aan de activiteiten waarvan hij heeft deelgenomen, inderdaad een terroristische organisatie is. [71]

85. In de tweede fase moet worden onderzocht of de specifieke feiten waarvan de betrokkene wordt beticht aantonen dat hij heeft deelgenomen aan terroristische handelingen die de toepassing van artikel 12, lid 2, onder c), en lid 3, van de erkenningsrichtlijn rechtvaardigen. Dat vereist een beoordeling van de structuur van de organisatie, de positie van betrokkene daarin en zijn mogelijkheden om invloed uit te oefenen op de activiteiten van de groep [72], alsmede een beoordeling of en in hoeverre hij betrokken was bij de planning, de besluitvorming of het leiding geven aan anderen met het doel terroristische daden te plegen, en of en in hoeverre hij zulke daden zelf financierde of voor anderen de middelen bijeen bracht om ze te plegen. De bevoegde autoriteiten moeten ook ervan overtuigd zijn dat de betrokkene terroristische activiteiten heeft verricht of een belangrijke bijdrage daaraan heeft geleverd en dat hij meedeelt in de verantwoordelijkheid daarvoor, omdat hij handelde in de wetenschap dat hij het begaan van zulke misdrijven faciliteerde. [73]

86. Blijkens de verwijzingsbeslissing was Lounani aangemerkt als leidinggevend lid van de GICM. Een logische gevolgtrekking is dat hij waarschijnlijk invloed op de activiteiten van de groep kon uitoefenen. Hij verleende logistieke steun. Het is daarom goed mogelijk dat hij anderen heeft gefaciliteerd en in staat gesteld om terroristische daden te begaan of daaraan deel te nemen. De activiteiten van de GICM hebben een internationale dimensie, gezien de plaatsing van de groep op de sanctielijst van de VN. [74] De activiteiten van Lounani hebben ook een internationaal aspect voor zover hij betrokken was bij de vervalsing van paspoorten en vrijwilligers hielp die naar Irak wilden gaan. Zijn motieven en intenties ten aanzien van de terroristische groep waaraan hij deelnam zijn eveneens relevant voor de bepaling van zijn persoonlijke verantwoordelijkheid.

87. Hoewel uit de verwijzingsbeslissing duidelijk blijkt dat Lounani niet is veroordeeld voor het zelf plegen van terroristische aanslagen, vormt de zwaarte van zijn straf een sterke aanwijzing voor de ernst van de hem toegerekende misdrijven.

70 — Zie arrest van 26 februari 2015, Shepherd (C-472/13, EU:C:2015:117, punt 38).

71 — Zie punt 69 hierboven. Dat lijkt in de onderhavige zaak onmiskenbaar het geval.

72 — Zie punt 19 van de Guidelines. Zie voor een analoge toepassing ook het arrest van 24 juni 2015, H.T. (C-373/13, EU:C:2015:413, punten 90-93), waar het Hof onderzocht of de steun die een vluchteling had verleend aan een terroristische groepering „dwingende redenen van nationale veiligheid of openbare orde" in de zin van artikel 24, lid 1, van de erkenningsrichtlijn vormden die de intrekking van zijn verblijfstitel rechtvaardigden.

73 — Zie punt 51 van de Background Note.

74 — Zie punt 26 hierboven.

88. Ik wil beklemtonen dat dit Hof slechts aanwijzingen kan geven en dat de beoordeling van Lounani's aanvraag uiteindelijk een zaak is van de bevoegde nationale autoriteiten, onder toezicht van de nationale rechter, die bij uitsluiting bevoegd is om over de feiten te beslissen.

89. Ik ben derhalve van mening dat wanneer een aanvrager van de vluchtelingenstatus door de rechters van een lidstaat is veroordeeld voor het deelnemen aan een terroristische groep en die veroordeling definitief is geworden, deze omstandigheid relevant is en aanmerkelijk gewicht behoort te hebben in het kader van het individuele onderzoek naar de toepasselijkheid van de uitsluitingsgrond van artikel 12, lid 2, onder c), van de erkenningsrichtlijn. Bij de beoordeling, voor de toepassing van artikel 12, lid 2, onder c), en lid 3, in onderlinge samenhang, van de feiten en omstandigheden betreffende een aanvrager, moeten de bevoegde nationale autoriteiten ook onderzoeken of hij persoonlijke verantwoordelijkheid draagt, gezien zijn drijfveren en intenties met betrekking tot de activiteiten van de terroristische groep waarvan hij deel uitmaakt. De activiteiten van de groep moeten een internationale dimensie hebben en zo ernstig zijn dat zij gevolgen hebben voor de internationale vrede en veiligheid. De vaststelling dat de aanvrager een leidinggevend lid was van een dergelijke groep is een relevante factor. Voor een beroep op de uitsluitingsgronden van artikel 12, lid 2, onder c), en lid 3, van de erkenningsrichtlijn behoeft niet te worden vastgesteld dat de aanvrager zelf heeft aangezet tot of deelgenomen aan terroristische gedragingen als omschreven in artikel 1 van het kaderbesluit.

Vierde vraag

90. Bij de vierde vraag gaat het erom of de in artikel 12, lid 3, van de erkenningsrichtlijn bedoelde handeling van aanzetten of deelnemen verband dient te houden met het plegen van een misdrijf in de zin van artikel 1 dan wel van artikel 2 van het kaderbesluit.

91. Om de redenen die ik heb uiteengezet bij de beantwoording van de eerste, de tweede en de derde vraag, hangt de toepassing van artikel 12, lid 2, onder c), van de erkenningsrichtlijn mijns inziens niet af van de toepasselijkheid van het kaderbesluit. Voor de toepassing van artikel 12, lid 2, onder c), en lid 3, van de erkenningsrichtlijn behoeft dan ook niet te worden aangetoond dat een misdrijf in de zin van artikel 1 of van artikel 2 van dat besluit is gepleegd.

Vijfde vraag

92. Kan een aanvrager worden uitgesloten van erkenning als vluchteling wanneer noch hijzelf noch de terroristische groep waarvan hij lid is bijzonder wreedaardige daden van geweld als genoemd in artikel 1 van het kaderbesluit heeft begaan?

93. Mijns inziens hoeft voor de toepasselijkheid van de uitsluitingsgronden van artikel 12, lid 2, van de erkenningsrichtlijn niet te worden aangetoond dat een aanvrager schuldig is aan zulke handelingen.

94. Ten eerste komen de woorden „bijzonder wreedaardige daad van geweld" niet voor in de tekst van het kaderbesluit. Ten tweede, zoals ik al heb betoogd, is het voor de toepassing van artikel 12, lid 2, van de erkenningsrichtlijn geen vereiste, laat staan de enige voorwaarde, dat handelingen zijn verricht die door dat besluit als terroristische gedragingen worden aangemerkt. [75]

95. Voor de goede orde wil ik hieraan toevoegen dat de kwalificatie „bijzonder wreedaardige daad van geweld" volgens de tekst van de erkenningsrichtlijn evenmin een voorwaarde voor uitsluiting is. De doelstellingen van die richtlijn bieden voorts geen enkele steun om artikel 12, lid 2, uit te leggen als zou er wel sprake zijn van een dergelijke voorwaarde.

75 — Zie de punten 58 en 91 hierboven.

Conclusie

96. Gezien het bovenstaande geef ik het Hof in overweging de door de Raad van State (België) gestelde vragen als volgt te beantwoorden:

— Voor de uitsluiting van een asielzoeker van de vluchtelingenstatus, op de grond dat hij zich schuldig heeft gemaakt aan handelingen die in strijd zijn met de doelstellingen en beginselen van de Verenigde Naties in de zin van artikel 12, lid 2, onder c), 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, behoeft niet te worden aangetoond dat hij is veroordeeld voor een terroristisch misdrijf in de zin van artikel 1, lid 1, van kaderbesluit 2002/475/JBZ van de Raad van 13 juni 2002 inzake terrorismebestrijding.

— Wanneer een aanvrager van de vluchtelingenstatus door de rechters van een lidstaat is veroordeeld voor het deelnemen aan een terroristische groep en die veroordeling definitief is geworden, is deze omstandigheid relevant en behoort zij aanmerkelijk gewicht te hebben in het kader van het individuele onderzoek naar de toepasselijkheid van de uitsluitingsgrond van artikel 12, lid 2, onder c), van richtlijn 2004/83. Bij de beoordeling, voor de toepassing van artikel 12, lid 2, onder c), en lid 3, in onderlinge samenhang, van de feiten en omstandigheden betreffende een aanvrager, moeten de bevoegde nationale autoriteiten ook onderzoeken of hij persoonlijke verantwoordelijkheid draagt, gezien zijn drijfveren en intenties met betrekking tot de activiteiten van de terroristische groep waarvan hij deel uitmaakt. De activiteiten van de groep moeten een internationale dimensie hebben en zo ernstig zijn dat zij gevolgen hebben voor de internationale vrede en veiligheid. De vaststelling dat de aanvrager een leidinggevend lid was van een dergelijke groep is een relevante factor. Voor een beroep op de uitsluitingsgronden van artikel 12, lid 2, onder c), en lid 3, van richtlijn 2004/83 behoeft niet te worden vastgesteld dat de aanvrager zelf heeft aangezet tot of deelgenomen aan terroristische gedragingen als omschreven in artikel 1 van kaderbesluit 2002/475.

— Voor de vaststelling dat een aanvrager van de vluchtelingenstatus heeft aangezet tot of anderszins heeft deelgenomen aan misdrijven of daden in de zin van artikel 12, leden 2 en 3, van richtlijn 2004/83, is niet vereist dat de terroristische groep waaraan hij heeft deelgenomen een in artikel 1 van kaderbesluit 2002/475 genoemde gedraging heeft begaan, of dat de aanvrager schuldig is bevonden aan gedragingen genoemd in artikel 2 van dat besluit.

— Een aanvrager van de vluchtelingenstatus kan worden uitgesloten van erkenning als vluchteling wanneer hij lid is van een terroristische groep die geen bijzonder wreedaardige daden van geweld heeft begaan als genoemd in artikel 1 van kaderbesluit 2002/475.”