

ANNOTATIE

K en L t. Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (HvJ EU, C-646/21) – Geloof in gendergelijkheid vluchtelingrechtelijk beschermd

A.B. Terlouw

Annotatie bij Hof van Justitie van de Europese Unie, 11-06-2024, ECLI:EU:C:2024:487 (EHRC-2024-0166)

1. Introductie[1]

Als een vreemdeling in de EU is opgegroeid en zich is gaan vereenzelvigen met in de EU geldende normen, bijvoorbeeld die over de gelijkheid van man en vrouw maar vervolgens wordt teruggestuurd naar zijn of haar land waar daarover heel anders wordt gedacht, kan dat leiden tot vrees voor vervolging. Denk bijvoorbeeld aan een vrouw die in het herkomstland opeens een boerka moet gaan dragen of niet meer buitenshuis mag werken. Volgens artikel 2d Kwalificatierichtlijn (de bepaling die is gebaseerd op artikel 1 A van het Vluchtelingenverdrag) is een 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[2] sociale groep ...’. Een persoon die om vluchtelingenrechtelijke bescherming verzoekt, moet aannemelijk maken dat de gegronde vrees voor vervolging is gebaseerd op een van deze vervolgingsgronden. De uitspraak ging over de uitleg van het begrip bepaalde sociale groep. Zijn vrouwen, of mannen, die bepaalde (‘westerse’) opvattingen hebben aan te merken als een bepaalde sociale groep?

2. Begripsbepaling en afbakening

Op 11 juni 2024 oordeelde de Grote Kamer van het Hof van Justitie van de Europese Unie (HvJ

EU) in antwoord op prejudiciële vragen van een rechter van de vreemdelingenkamer Den Bosch dat ‘verwesterde’ meisjes en vrouwen (hierna: vrouwen) een bepaalde sociale groep in de zin van de Kwalificatierichtlijn[3] kunnen vormen als zij zich ‘daadwerkelijk zijn gaan vereenzelvigen met de fundamentele waarde van gelijkheid tussen vrouwen en mannen’.

Overigens gebruikt het Hof de term verwestering niet. Dat is ongetwijfeld ingegeven door de opmerking vooraf van AG Collins in zijn conclusie in de onderhavige zaak: ‘Het Oosten’ en ‘het Westen’ zijn uitgestrekte regio’s die gekenmerkt worden door een grote verscheidenheid en tal van religieuze tradities, morele normen en waarden. Bij gebreke van nauwkeurige definities – die niet aan het Hof zijn voorgesteld – zijn termen zoals ‘westerse levensstijl’ en ‘verwesterde vrouwen’ grotendeels betekenisloos. Schadelijker is dat de toepassing van de termen ‘oosters’ en ‘westers’ in verband met morele normen en waarden een valse dichotomie inhoudt die onderdeel is van een tweedracht zaaiende dialoog.’[4]

Het is met het oog hierop interessant dat de term wel in onze Vreemdelingencirculaire staat. Ik zal hierna spreken over ‘geloof in gendergelijkheid’. Ik meen echter dat ook andere culturele verschillen voor vreemdelingen die zich daarmee hebben vereenzelvigd en terugkeren naar hun land van herkomst tot problemen kunnen leiden, dus ik voel ook wel wat voor de term ‘non-conformistisch gedrag’. Het nadeel van die term is echter dat hij uitgaat van een activiteit, terwijl een overtuiging zich niet hoeft te uiten in gedrag.

Deze uitspraak van het Hof maakt een eind aan een jarenlange discussie over de vraag of geloof in gendergelijkheid moet leiden tot vluchtelingrechtelijke bescherming. Na de beantwoording op 16 januari 2024 van prejudiciële vragen van een Bulgarse rechter in de zaak WA over de betekenis van de vervolgingsgrond ‘bepaalde sociale groep’ voor vrouwen in het algemeen waren de verwachtingen voor ook de vrouwen die in gendergelijkheid geloven al hoog gespannen.[5] De uitspraak van 11 juni is inderdaad in lijn met de eerdere uitspraak van 16 januari.

De Bossche rechter stelde ook nog prejudiciële vragen over de rol van het belang van het kind. Daarop heeft het tweede antwoord van het Hof betrekking. Artikel 24, lid 2, van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (hierna: Grondrechtenhandvest) vereist volgens het Hof dat niet mag worden beslist op een verzoek om internationale bescherming van een minderjarige voordat het belang van deze minderjarige in een individuele beoordeling concreet is vastgesteld. Er moet dus in de asielpprocedure een gehoor plaatsvinden op een kindvriendelijke manier. Dit sluit uiteraard aan bij artikel 3, de centrale bepaling van het Kinderrechtenverdrag dat bepaalt dat bij alle maatregelen betreffende kinderen de belangen van het kind de eerste overweging vormen. Dit onderdeel van het arrest verdient een afzonderlijke noot. Gezien het beperkte aan mij beschikbaar gestelde woorden, laat ik het

beschrijven van het belang en de betekenis hiervan graag over aan deskundigen op het terrein van kinderrechten.

3. Voorgeschiedenis

De lijn van de Nederlandse Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (ABRvS) over de vraag of vrouwen een bepaalde sociale groep kunnen vormen, was tot nu toe restrictief. In 2018 bood de ABRvS weliswaar een kleine opening, maar het oordeel bleef dat vrouwen die in gendergelijkheid geloven geen bepaalde sociale groep vormen vanwege de diverse samenstelling van deze groep.[6] De opening hield in dat een vrouw die in gendergelijkheid gelooft wel vluchtelingrechtelijke bescherming kon krijgen als zij aannemelijk kon maken dat haar westerse levensstijl een uiting is van een godsdienstige of politieke overtuiging, twee van de andere vluchtelingrechtelijke vervolgingsgronden. Bijvoorbeeld als zij zich had afgewend van haar godsdienst en zich daarom gedraagt volgens haar geloof in gendergelijkheid. In dat geval kan, aldus de ABRvS in 2018, de veranderde godsdienstige overtuiging van de vreemdeling reden zijn voor vervolging in het land van herkomst en recht geven op asiel in Nederland.

Het nadeel van het zich moeten beroepen op de gronden politieke en godsdienstige overtuiging is echter dat, wil dat beroep worden gehonoreerd, de betreffende vrouwen aan een zware individualiseringseis moeten voldoen, de zogenoemde *singled-out* eis. Zij moeten dan aannemelijk maken dat de vervolging specifiek op hen was gericht en niet op ‘verwesterde’ vrouwen in het algemeen. Individualiseringseisen hebben altijd een probleem gevormd voor vrouwen, die in veel gevallen juist puur omdat zij vrouw zijn worden vervolgd of anderszins onmenselijk behandeld.[7] Bovendien gaf de ABRvS geen ruimte voor de mogelijkheid dat sprake kan zijn van een toegedichte politieke of godsdienstige overtuiging.

Na de beantwoording van de in de introductie genoemde prejudiciële vragen in de zaak WS[8] over vluchtelingrechtelijke bescherming van een vrouw die bij terugkeer naar haar land van herkomst zal worden blootgesteld aan eergeerelateerd geweld of een gedwongen huwelijk, kwam de hier besproken uitspraak niet meer helemaal als een verrassing. Toch is hij bijzonder en belangrijk. Het heeft lang geduurd voordat duidelijk was dat onder omstandigheden de vervolgingsgrond ‘bepaalde sociale groep’ ook op ‘verwesterde’ vrouwen van toepassing kan zijn.

In de zaak WS oordeelde het HvJ EU onder meer dat, naar gelang de omstandigheden in het land van herkomst, zowel vrouwen uit dat land in hun geheel als meer beperkte groepen van vrouwen die een bijkomende gemeenschappelijke eigenschap delen, kunnen worden geacht te behoren tot een bepaalde sociale groep zoals bedoeld in art. 10 lid 1 onder d

Kwalificatierichtlijn. Van belang in de uitspraak WS was ook dat het HvJ EU toen voor het eerst oordeelde dat het CEDAW en ook het Istanbul protocol relevante verdragen zijn in de zin van art. 78 lid 1 VWEU en art. 10 lid 1 onder d Kwalificatierichtlijn.

4. De feiten in de zaak K en L

De Iraakse zusjes K en L waren toen zij in 2015 Nederland binnenkwamen 11,5 en 10,5 jaar oud. Hun eerste asielverzoeken werden afgewezen. In hun tweede asielverzoeken in 2019 voerden zij aan dat ze door hun verblijf in Nederland ‘verwesterd’ waren geraakt en daarom bij terugkeer in Irak zouden hebben te vrezen voor vervolging. Westerse waarden zouden onderdeel zijn geworden van hun identiteit in die zin dat zij zijn opgegroeid en opgevoed met de gedachte dat zij zelf keuzes kunnen maken over onder werk, studie, relaties en het uiten van politieke en godsdienstige overtuigingen. De staatssecretaris van Justitie en Veiligheid wees deze tweede asielverzoeken af als kennelijk ongegrond. Daartegen gingen K en L in beroep. De rechtbank Den Haag, zittingsplaats Den Bosch stelde in deze zaken op 22 oktober 2021 de prejudiciële vragen die onderwerp zijn van de hier geannoteerde uitspraak van het HvJ EU. De rechtbank vroeg het HvJEU of ‘verwesterde’ vrouwen een bepaalde sociale groep vormen en hoe rekening gehouden had moeten worden met de minderjarigheid van de inmiddels jongvolwassen vrouwen. Het HvJEU beantwoordde de prejudiciële vragen bij arrest van 11 juni 2024. De IND heeft na de prejudiciële beslissing de besluiten ten aanzien van K en L ingetrokken, zodat de verwijzende rechter geen inhoudelijke uitspraak meer zal doen.

Overigens had de Vreemdelingenkamer van Den Bosch dezelfde vragen eerst gesteld in een zaak over Afghaanse vrouwen. De Staatssecretaris van Justitie trok die beschikkingen in en verleende die meisjes asiel, vanwege de veranderde/oorlogssituatie in Afghanistan.[9] Den Bosch heeft toen vrij snel daarna in gelijksoortige zaken dezelfde vragen opnieuw gesteld.

5. De uitspraak

Art 10 lid 2 onder d Richtlijn 2011/95 stelt twee cumulatieve voorwaarden aan het zijn van een bepaalde sociale groep. Ten eerste moeten personen die tot deze groep zouden kunnen behoren tenminste een van drie identificatiekenmerken delen: een aangeboren kenmerk, een gemeenschappelijke achtergrond die niet kan worden gewijzigd of een kenmerk of geloof dat voor de morele integriteit van betrokkenen dermate fundamenteel is, dat van betrokkenen niet mag worden geëist dat zij dit opgeven. Aan deze voorwaarde voldoen vrouwen volgens het Hof al omdat vrouw-zijn een aangeboren kenmerk is. Maar hoewel dus overbodig - er is immers al aan de eerste voorwaarde voldaan - merkt het Hof ook nog op dat een vrouw ook aan deze voorwaarde kan voldoen als ‘een vrouw zich daadwerkelijk vereenzelvigd met de fundamentele waarde van gelijkheid tussen vrouwen en mannen - inhoudend dat zij in het

dagelijks leven van deze gelijkheid wil genieten'. De omstandigheid dat 'jonge vrouwen uit derde landen in een lidstaat van ontvangst hebben verbleven tijdens een levensfase waarin een persoon zijn identiteit vormt, en zij zich tijdens dat verblijf daadwerkelijk zijn gaan vereenzelvigen met de fundamentele waarde van gelijkheid tussen vrouwen en mannen' beschouwt het Hof bovendien als 'een gemeenschappelijke achtergrond die niet gewijzigd kan worden.' (r.o. 43, 44).

Omdat het zijn van vrouw voldoende is voor het voldoen aan de eerste voorwaarde moet worden aangenomen dat niet vereist is dat het gaat om in het derde land opgegroeide vrouwen. In principe kunnen ook volwassen vrouwen verwesteren en dan samen met andere 'verwesterde' vrouwen een bepaalde sociale groep vormen.

Het is van belang om verder op te merken dat er daarnaast nog andere bepaalde sociale groepen van vrouwen denkbaar zijn. Dat weten we al uit de zaak *WS* waarin het Hof oordeelde dat 'naar gelang de omstandigheden in het land van herkomst zowel vrouwen uit dat land in hun geheel als meer beperkte groepen van vrouwen die een bijkomende eigenschap delen, kunnen worden geacht te behoren tot een bepaalde sociale groep.'

Bovendien is van belang dat het niet nodig is dat vrouwen zich als groep manifesteren. Er hoeft geen sprake te zijn van een vorm van verbondenheid tussen de leden van de groep.

De tweede voorwaarde is dat de groep in het land van herkomst een eigen identiteit heeft die in het land van herkomst als afwijkend wordt beschouwd, 'waarbij terdege rekening moet worden gehouden met genderaspecten.' Ook aan deze voorwaarde voldoen 'verwesterde' vrouwen die 'zich daadwerkelijk vereenzelvigen met de fundamentele waarde van gelijkheid tussen vrouwen en mannen – wanneer de sociale, morele of juridische normen die in hun land gelden tot gevolg hebben dat deze vrouwen wegens dat gemeenschappelijk kenmerk door de directe omgeving als afwijkend worden beschouwd.'

Waar bij de eerste voorwaarde het zich daadwerkelijk met de fundamentele waarde van gendergelijkheid vereenzelvigen nog een opmerking ten overvloede leek te zijn, is het bij de tweede voorwaarde een echte eis. De vraag is wat het Hof precies bedoelt met het woord 'daadwerkelijk' en hoe dat moet worden getoetst. Uit de uitspraak valt op te maken dat het Hof daarmee doelt op het in het dagelijks leven van het voordeel van deze gelijkheid willen kunnen genieten en dus niet willen worden gedwongen te trouwen, zelf willen kunnen kiezen of zij een geloof aanhangen, eigen politieke opvattingen willen kunnen hebben en uiten en om eigen levenskeuzen te maken op het vlak van onderwijs, beroepsloopbaan en activiteiten in de politieke sfeer. Het Hof verwijst hierbij naar het Verdrag van Istanbul en het CEDAW en herhaalt de opmerking uit het arrest *WS* dat het Istanbul Verdrag en het CEDAW verdragen

zijn in de zin van artikel 78 lid 1 VWEU en dat dus de Kwalificatierichtlijn in overeenstemming daarmee moet worden uitgelegd (r.o. 36).

Het geloof in gendergelijkheid hoeft dus niet voort te komen uit een politieke of godsdienstige overtuiging. Het Hof wijst daar ook uitdrukkelijk op. De vrouwen hoeven dus ook geen afstand te hebben gedaan van hun geloof. Het gaat er om dat zij in de praktijk volgens de voordelen van het gelijkheidsbeginsel kunnen en willen leven en dat zij dit in het land van herkomst niet kunnen zonder vrees te hebben voor vervolging of wrede of onmenselijke behandeling.

Van belang in de uitspraak is verder nog dat het Hof erop wijst dat een daad van vervolging een daad van genderspecifieke aard kan zijn en ook daarbij verwijst het Hof onder meer naar het verdrag van Istanbul.

Dat de kwestie of ‘verwesterde’ vrouwen een specifieke sociale groep vormen, de gemoederen jarenlang zo verhit heeft gehouden, is in zekere zin verwonderlijk. Op grond van de Kwalificatierichtlijn kan immers ook (subsidiare) bescherming worden verleend als iemand aannemelijk maakt dat is voldaan aan de vereisten van artikel 15b of c van die richtlijn. Dat is onder meer het geval als zij een reëel risico loopt op schending van artikel 3 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM). In die situatie is helemaal geen vervolgingsgrond vereist en zelfs geen vervolging. Voldoende is dat de persoon in kwestie bij terugkeer het slachtoffer zal worden van foltering en onmenselijke of vernederende behandelingen of bestraffingen. Dat vrouwen een bepaalde sociale groep kunnen vormen kan echter relevant zijn voor lidstaten waarin het uitmaakt of de vluchtelingenstatus of subsidiaire bescherming wordt verleend, dus waar een tweestatussysteem geldt waarbij Verdragsvluchtelingen gunstiger worden behandeld dan mensen met subsidiaire bescherming.[10] Op dit moment biedt Nederland echter nog dezelfde materiële rechtspositie aan vluchtelingen en subsidiair beschermden. Maar de prejudiciële beslissing kan relevant worden als het voorstel van het nieuwe kabinet om het tweestatussysteem opnieuw in te voeren wordt gerealiseerd.[11]

Vermelding verdient ook nog dat het Hof uitvoerig ingaat op de samenwerkingsplicht van artikel 4 richtlijn 2011/95 tussen de asielzoeker en de lidstaten bij het boven tafel krijgen van alle relevante elementen van het verzoek te bepalen en aan te vullen en met name op lid 5 van deze bepaling, inhoudend dat de asielzoeker als haar verhaal geloofwaardig wordt geacht maar bewijsmateriaal ontbreekt, het voordeel van de twijfel moet worden gegund. Ook gaat het Hof in op de inhoud van de onderzoeksplicht van art. 10 lid 3 en de specifieke onderzoeksplicht die volgens de richtsnoeren van UNHCR bestaat bij verzoeken die zijn ingediend door vrouwen.[12] Deze overwegingen verdienen een aparte annotatie, vooral vanwege de nieuwe

IND Werkinstructie 2024/6 over de beoordeling van de geloofwaardigheid van asielrelazen, waarin een verzwaring van de bewijslast voor de asielzoeker is neergelegd.[13]

Verder wijst het Hof er fijntjes op dat er geen sprake is van een omstandigheid die de derdelander zelf heeft veroorzaakt als bedoeld in art. 5 lid 3 Richtlijn 2011/95 noch van een activiteit die uitsluitend of hoofzakelijk tot doel had de nodige voorwaarden te scheppen om een verzoek om internationale bescherming te kunnen indienen als bedoeld in art. 4 lid 3 onder d. Er is dus geen sprake van misbruik van recht.

6. Tot slot

Het HvJ EU is een prachtige jurisprudentielijn aan het ontwikkelen over het begrip bepaalde sociale groep van art. 10 lid 1 onder d van richtlijn 2001/95 die van groot belang is voor vrouwen die internationale bescherming behoeven en in het bijzonder vrouwen die geloven in gendergelijkheid.

Ik meen dat de uitspraak ook van toepassing is op vrouwen die niet pas door langdurig verblijf in de EU in gendergelijkheid gaan geloven maar voor wie die overtuiging van meet af aan reden is om te vluchten. En hij is waarschijnlijk ook onverkort van toepassing op mannen die in gendergelijkheid geloven. Daarover hebben rechters in andere EU-lidstaten, m.n. België, Duitsland en Frankrijk al uitspraken gedaan.[14] Volgens de Nederlandse IND zal de lat voor hen echter in het algemeen hoger liggen.[15]

Maar ik mis nog aandacht voor de situatie waarin aan vrouwen eigenschappen en visies worden toegedicht. De daders van vervolging bekommeren zich er immers waarschijnlijk niet om of een gedraging van een vrouw, bijvoorbeeld onderwijs volgen of zich zonder hoofddoek in de publieke ruimte begeven, is gebaseerd op een daadwerkelijke fundamentele vereenzelviging met het gelijkheidsbeginsel of voortkomt uit een persoonlijke behoefte, opstandigheid of onhandigheid.

Verwacht worden ook nog antwoorden van het HvJ EU op prejudiciële vragen in twee zaken van Oostenrijkse rechters. De eerste betreft discriminatie van Afghaanse vrouwen in de zaak *AH en FN*. De conclusie van de AG is uitgebracht op 9 november 2023.[16] Het zou mooi zijn als het HvJ EU in antwoord op deze laatste prejudiciële vragen nog duidelijk zou maken dat ook zonder dat vrouwen zich persoonlijk 'daadwerkelijk zijn gaan vereenzelvigen met de fundamentele waarde van gelijkheid tussen vrouwen en mannen', zij een specifieke sociale groep kunnen vormen als sprake is van cumulatieve discriminatie en hen een minderwaardige positie wordt toegedicht. De AG lijkt wel in die richting te adviseren. Hij concludeert in par. 78 dat vervolging op grond van geslacht in deze zaak voldoende is om vluchtelingrechtelijke bescherming aan te nemen 'zonder andere kenmerken van haar persoonlijke omstandigheden

te hoeven onderzoeken.’ (par.78). De andere Oostenrijkse prejudiciële vragen van 4 april 2023 zijn minder relevant voor de ‘verwesterde’ vrouwen. Deze vragen gaan over het behoren tot een familie die onderdeel is van een bloedvete en of die moet worden beschouwd als een groep die in het betrokken land een eigen identiteit heeft omdat zij in haar directe omgeving als afwijkend wordt beschouwd.[17] Inmiddels is in die zaak ook een conclusie van de AG-uitgebracht op 5 september 2024, inhoudend dat ‘afhankelijk van de omstandigheden in het land van herkomst, een lid van een familie die in dat land betrokken is bij een vendetta, kan worden beschouwd als behorend tot een „bepaalde sociale groep”...’[18]

A.B. Terlouw

Hoogleraar Rechtssociologie, Radboud Universiteit

[1] Zie ook Hemme Battjes, ‘Verwesterde vrouwen kunnen bijzondere sociale groep vormen’, *Verblijfsblog* 12 juni 2024.

[2] In de Nederlandse vertaling van het woord ‘particular’ in art. 10 Kwalificatierichtlijn wordt het woord ‘specifieke’ gehanteerd. In art. 2d is het woord ‘particular’ wel omgezet in het woord ‘bepaalde’. Ik schrijf ‘bepaalde sociale groep’ tenzij ik citeer.

[3] 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

[4] Conclusie AG Collins 13 juli 2023 in de zaak *K & L*, C-646/2, ECLI:EU:C:2024:487, par. 18.

[5] WS, HvJ EU 16 januari 2024 C-621/21, ECLI:EU:C:2024:47, *JV* 2024/53 m.nt. Rafi en Pamir.

[6] ABRvS 21 november 2018, ECLI:NL:RVS:2018:3735, *JV* 2019/40, m.nt. Den Heijer en Terlouw, ‘Verwesterde vrouwen – een overtuiging hebben of toegedicht krijgen’, *A&MR* Uitspraak uitgelicht 2019-1, p. 25-29.

[7] Vgl. Spijkerboer, *Gender and refugee status*, Phd. Nijmegen Ashgate Aldershot 1999, p. 124 e.v..

[8] WS, HvJ EU 16 januari 2024, C-621/21, ECLI:EU:C:2024:47, *JV* 2024/53 m.nt. Rafi en Pamir.

[9] Rb Den Haag ZP Den Bosch 23 juli 2021, ECLI:NL:RBDHA:2021:7884, *JV* 2021/164.

[10] Thomas Spijkerboer, 'De (her)invoering van een tweestatusstelsel', *Verblijfsblog*, 28 juni 2024.

[11] HOOP, LEF EN TROTS - Hoofdlijnenakkoord 2024 – 2028 van PVV, VVD, NSC en BBB, p. 4.

[12] UNHCR Guidelines on International Protection no 9 (36). Claims to Refugee Status based on Sexual Orientation and/or Gender Identity within the context of Article 1A(2) of the 1951 Convention and/or its 1967 Protocol relating to the Status of Refugees

[13] WI 2024/6 Geloofwaardigheidsbeoordeling (asiel) - Immigratie- en Naturalisatiedienst (overheid.nl).

[14] S. Pami, 'In rechtspraak over verwesterde asielzoekers is meer transnationale dialoog noodzakelijk', *A&MR* 2023, nr.1, p. 20.

[15] Vgl. *X, Y en Z*, HvJ EU 7 november 2013, C-199/12 tot en met C-201/12, ECLI:EU:C:2013:720.

[16] Conclusie AG De la Tour in *AF en FN*, 9 november 2023, C-608/22 en C-609/22, ECLI:EU:C:2023:856.

[17] HvJ EU prejudiciële vragen in de zaak *Laghman*, C-217/23.

[18] Conclusie AG De la Tour, in *Laghman*, 5 september 2024, zaak C|217/23, ECLI:EU:C:2024:709.