



Datum van inontvangstneming : 26/09/2019

Zaak C-616/19

Verzoek om een prejudiciële beslissing

Datum van indiening:

16 augustus 2019

Verwijzende rechter:

High Court (Ierland)

Datum van de verwijzingsbeslissing:

2 juli 2019

Verzoekende partijen:

M.S.

M.W.

G.S.

Verwerende partij:

Minister for Justice and Equality

DE HIGH COURT (rechter in tweede aanleg, Ierland)

RECHTERLIJKE TOETSING

[omissis]

TUSSEN

M.S. (AFGHANISTAN)

VERZOEKER

EN

**MINISTER FOR JUSTICE AND EQUALITY (minister van Justitie en
Gelijke Kansen)**

VERWEERDER

EN

[omissis]

M.W. (AFGHANISTAN)

VERZOEKER

EN

**MINISTER FOR JUSTICE AND EQUALITY (minister van Justitie en
Gelijke Kansen)**

VERWEERDER

EN

[omissis]

G.S. (GEORGIË)

VERZOEKER

EN

**MINISTER FOR JUSTICE AND EQUALITY (minister van Justitie en
Gelijke Kansen)**

VERWEERDER

UITSPRAAK van rechter Richard Humphreys van 2 juli 2019

[Or. 2]

Feiten in de zaak M.S.

1. M.S. is een asielzoeker uit Afghanistan die stelt dat hij *via* Griekenland, Italië en Frankrijk naar Ierland is gekomen. Op 1 augustus 2017 heeft hij internationale bescherming aangevraagd. Op frauduleuze wijze heeft hij de International Protection Office (bureau voor internationale bescherming; hierna: „IPO”) niet verteld dat hem reeds subsidiaire bescherming was verleend door Italië. Na zijn verzoek is door een treffer in Eurodac overeenstemming geconstateerd met vingerafdrukken die eerder in april en juni 2017 in Frankrijk en op 6 augustus 2012 in Italië waren genomen. Er werd contact opgenomen met de Italiaanse autoriteiten, die de IPO op 10 oktober 2017 hebben meegedeeld dat verzoeker in Italië subsidiaire bescherming had verkregen en dat hij in het bezit was van een verblijfsvergunning die geldig was tot 11 december 2020. Op 1 december 2017 heeft de IPO overeenkomstig section 21, lid 4, onder a), van de International Protection Act 2015 (wet van 2015 betreffende de internationale bescherming,

hierna: „wet van 2015”) besloten dat het verzoek om bescherming niet-ontvankelijk was. Verzoeker heeft tegen die aanbeveling op 17 januari 2018 hoger beroep ingesteld bij de International Protection Appeals Tribunal (beroepsinstantie voor vluchtelingenzaken, Ierland; hierna: „IPAT”). Op 23 mei 2018 heeft de IPAT beslist het besluit om het verzoek om bescherming niet-ontvankelijk te verklaren te bevestigen.

Feiten in de zaak M.W.

2. M.W. is ook uit Afghanistan afkomstig en heeft een bijzonder veelbewogen immigratiegeschiedenis. Hij stelt dat hij Afghanistan verlaten heeft in 2009 en door Iran, Turkije, Griekenland, Italië en Frankrijk naar het Verenigd Koninkrijk is gereisd. Hij heeft een verblijfsvergunning van een jaar voor het Verenigd Koninkrijk verkregen, die hij zonder succes heeft proberen te vernieuwen. Hij heeft er dan illegaal verbleven tot 22 februari 2014, toen hij naar Frankrijk en daarna naar België is gereisd. Op 24 februari 2014 heeft hij in België internationale bescherming aangevraagd en vervolgens is hij op 1 mei 2014 naar het Verenigd Koninkrijk teruggestuurd, vermoedelijk in het kader het Dublinsysteem. Op 22 juli 2014 is hij vanuit het Verenigd Koninkrijk naar Afghanistan overgebracht, maar in december 2014 heeft hij zijn thuisland opnieuw verlaten, waarna hij door Pakistan, Iran, Turkije, Griekenland, Noord-Macedonië, Servië, Kroatië en Oostenrijk is gereisd en uiteindelijk [Or. 3] voor enige tijd in Duitsland, Frankrijk en Italië heeft verbleven. Vervolgens is hij voor een jaar naar Frankrijk teruggekeerd. Begin 2017 is hij dan illegaal naar het Verenigd Koninkrijk teruggekeerd en uiteindelijk naar Ierland getrokken, waar hij op 4 juli 2017 een verzoek om internationale bescherming heeft ingediend. Ook hij lijkt daarbij zijn immigratiegeschiedenis niet kenbaar te hebben gemaakt.
3. Op 14 augustus 2017 hebben de Italiaanse autoriteiten de IPO meegedeeld dat verzoeker in Italië subsidiaire bescherming had verkregen en dat hij in het bezit was van een verblijfsvergunning die geldig was tot 23 januari 2022. Op 2 februari 2018 heeft de IPO besloten het verzoek om internationale bescherming niet-ontvankelijk te verklaren. Verzoeker heeft op 8 februari 2018 tegen dat besluit beroep ingesteld bij de IPAT met een beroepschrift dat geen motivering bevatte. Op 22 februari 2018 werd alsnog een motivering verschaft. Op 28 september 2018 heeft de IPAT het beroep verworpen.

Feiten in de zaak G.S.

4. G.S. heeft de Georgische nationaliteit en stelt dat hij Georgië oorspronkelijk in 1993 heeft verlaten. Hij is naar Duitsland gegaan en heeft daar asiel aangevraagd, maar is na tien dagen naar zijn thuisland teruggekeerd. In 1995 heeft hij Georgië opnieuw verlaten en is op een werkvisum naar Portugal gegaan, waar hij vier jaar heeft verbleven voordat hij naar huis is teruggekeerd. In 2003 heeft hij zijn land opnieuw verlaten en is naar Oostenrijk gegaan, waar hij asiel heeft aangevraagd, maar na vier jaar verblijf daar diende hij weer te vertrekken. Op een gegeven ogenblik heeft hij ook in Zwitserland asiel aangevraagd, maar die aanvraag heeft

hij weer ingetrokken. Hij is naar Georgië teruggekeerd en in januari 2009 is hij vervolgens via Turkije naar Italië gereisd en heeft daar internationale bescherming aangevraagd. De vluchtelingenstatus is hem geweigerd, maar er is hem subsidiaire bescherming verleend. Vervolgens is hij naar Ierland gereisd, waar hij op 17 december 2017 is aangekomen, maar geen toestemming heeft gekregen om het land binnen te komen. Hij heeft vervolgens aangegeven dat hij internationale bescherming wenste aan te vragen, wat hij de volgende dag heeft gedaan. In tegenstelling tot de andere verzoekers was hij open over zijn immigratiegeschiedenis. Een treffer in Eurodac bevestigde overeenstemming met op 12 maart 2009 in Italië genomen vingerafdrukken. Op 17 januari 2018 is aan Italië een terugnameverzoek **[Or. 4]** in het kader van het Dublinsysteem gericht, maar dat verzoek is op 31 januari 2018 geweigerd op grond dat de asielprocedure in Italië was afgerond. Op 29 juni 2018 heeft de IPO besloten zijn verzoek om internationale bescherming niet-ontvankelijk te verklaren. Daarop is beroep ingesteld bij de IPAT, die de aanbeveling op 18 oktober 2018 heeft bevestigd.

Procesverloop in de zaak M.S.

5. Verzoekers uiteenzetting van de gronden is ingediend op 20 juni 2018. Primair werd een certiorari gevorderd, een verzoek om herbeoordeling, tegen de beslissing van de IPAT van 23 mei 2018. Op 25 juni 2018 heb ik verlof verleend [omissis]. [nationale procedure]

Procesverloop in de zaak M.W.

6. De uiteenzetting van de gronden is ingediend op 4 oktober 2018. Primair werd een certiorari gevorderd tegen de beslissing van de IPAT van 28 september 2018 [omissis]. Op 8 oktober 2018 heb ik verlof verleend. [omissis] [nationale procedure]

Procesverloop in de zaak G.S.

7. In de zaak G.S. is op 19 oktober 2018 toestemming verleend. Primair werd een certiorari gevorderd tegen de beslissing van de IPAT van [19] oktober 2018, evenals een verklaring dat section 21, lid 2, onder a), van de wet van 2015 in strijd is met het Unierecht en ongeldig is. [omissis] [nationale procedure] **[Or. 5]**

Betrokken nationale en Europese wetgeving

8. Section 21, lid 2, onder a), van de wet van 2015 bepaalt: „(2) *Een verzoek om internationale bescherming is niet-ontvankelijk wanneer een of meer van de volgende omstandigheden van toepassing zijn op de persoon op wie het verzoek betrekking heeft: (a) een andere lidstaat heeft hem de vluchtelingenstatus of de subsidiairebeschermingsstatus verleend [...]*”.
9. Overweging 22 van de asielprocedurerichtlijn (richtlijn 2005/85/EG) luidt:

„De lidstaten moeten alle verzoeken onderzoeken op de inhoud, met andere woorden beoordelen of de betrokken asielzoeker al dan niet in aanmerking komt als vluchteling overeenkomstig richtlijn 2004/83/EG van de Raad van 29 april 2004 betreffende minimumnormen voor de erkenning en de status van onderdanen van derde landen en staatlozen als vluchteling of als persoon die anderszins internationale bescherming behoeft, en de inhoud van de verleende bescherming [...], behoudens andere bepalingen in onderhavige richtlijn, met name indien redelijkerwijs kan worden aangenomen dat een ander land het onderzoek zal doen of voldoende bescherming zal verlenen. De lidstaten dienen met name niet te worden verplicht de inhoud van een asielverzoek te beoordelen indien een eerste land van asiel de asielzoeker de vluchtelingenstatus of anderszins voldoende bescherming heeft verleend en indien de asielzoeker opnieuw in dat land zal worden toegelaten.”

10. Artikel 25 van richtlijn 2005/85 bepaalt: *„1. Naast de gevallen waarin een asielverzoek niet in behandeling wordt genomen overeenkomstig verordening (EG) nr. 343/2003, zijn de lidstaten niet verplicht te onderzoeken of de asielzoeker in aanmerking komt voor de vluchtelingenstatus overeenkomstig richtlijn 2004/83/EG, indien een verzoek [Or. 6] krachtens dit artikel niet-ontvankelijk wordt geacht. 2. De lidstaten kunnen een asielverzoek uit hoofde van dit artikel als niet-ontvankelijk beschouwen wanneer: a) een andere lidstaat de vluchtelingenstatus heeft toegekend; b) een land dat geen lidstaat is, ingevolge artikel 26 voor de asielzoeker als eerste land van asiel wordt beschouwd; c) een land dat geen lidstaat is, uit hoofde van artikel 27 voor de asielzoeker als veilig derde land wordt beschouwd; d) het de asielzoeker om een andere reden is toegestaan in de betrokken lidstaat te verblijven en hem als gevolg hiervan een status is verleend die gelijkwaardig is aan de rechten en voordelen van de vluchtelingenstatus uit hoofde van richtlijn 2004/83/EG; e) het de asielzoeker is toegestaan in de betrokken lidstaat te verblijven om andere redenen die hem beschermen tegen refoulement en in afwachting van de uitkomst van een procedure waarbij een status wordt verleend overeenkomstig het bepaalde onder d); f) de asielzoeker na een definitieve beslissing een identiek verzoek heeft ingediend; g) een persoon die ten laste van de asielzoeker komt, een verzoek indient nadat hij er overeenkomstig artikel 6, lid 3, mee heeft ingestemd dat zijn geval deel uitmaakt van een namens hem ingediend verzoek en geen met de situatie van de ten laste komende persoon verband houdende feiten een apart verzoek rechtvaardigen.”*
11. In de herschikte procedurerichtlijn 2011/95, die niet van toepassing is op Ierland, is de overeenkomstige verwijzing naar de vluchtelingenstatus gewijzigd in een verwijzing naar de situatie waarin *„een andere lidstaat internationale bescherming heeft toegekend”* [artikel 33, lid 2, onder a), van de herschikte richtlijn].
12. Het Hof van Justitie van de Europese Unie heeft in punt 71 van het arrest van 19 maart 2019, ████████ e.a., C-297/17, C-318/17, C-319/17 en C-438/17, EU:C:2019:219, geoordeeld dat op grond van de herschikte procedurerichtlijn

„lidstaten een asielverzoek ook niet-ontvankelijk kunnen verklaren wanneer een andere lidstaat de verzoeker geen [Or. 7] asiel, maar enkel subsidiaire bescherming heeft verleend”. Een soortgelijke opmerking wordt gemaakt in punt 58 van het arrest.

13. Het belangrijkste uitleggingsprobleem in casu is dat het, in het gemeenschappelijke Europese asielstelsel krachtens de herschikte procedurerichtlijn, gelezen in samenhang met de Dublin III-verordening [verordening (EU) nr. 604/2013], duidelijk is dat een individuele lidstaat geen verzoek om internationale bescherming hoeft te behandelen dat eerder in een ander rechtsgebied is ingewilligd, hetzij omdat een volgend verzoek in een lidstaat als niet-ontvankelijk kan worden beschouwd, hetzij omdat de betrokkene in het kader van het Dublinsysteem kan worden teruggestuurd. Er doet zich echter een anomalie voor in de zeer beperkte categorie van lidstaten die wel door de Dublin III-verordening, maar niet door de herschikte procedurerichtlijn gebonden zijn. Alleen Ierland en het Verenigd Koninkrijk behoren tot die categorie, waardoor de essentiële vraag van uitlegging rijst of het voor een lidstaat mogelijk is de verlening van subsidiaire bescherming door een andere lidstaat als een basis te zien om een daaropvolgend verzoek om internationale bescherming niet-ontvankelijk te verklaren.
14. Er zijn drie vragen op het gebied van Europees recht die in casu moeten worden beantwoord. In het kader van de uitoefening van mijn discretionaire bevoegdheid in dat opzicht acht ik het zowel noodzakelijk als passend om die vragen krachtens artikel 267 VWEU aan het Hof van Justitie van de Europese Unie voor te leggen.

Eerste vraag

15. De eerste vraag luidt: verwijst „de betrokken lidstaat” in artikel 25, lid 2, onder d) en e), van richtlijn 2005/85 naar (a) een eerste lidstaat die een verzoeker bescherming heeft verleend die gelijkwaardig is aan asiel, of (b) een tweede lidstaat waaraan een daaropvolgend verzoek om internationale bescherming is gericht, of (c) eender welke van die twee lidstaten? **[Or. 8]**
16. Verzoekers in de zaken M.S. en M.W. stellen dat met „de betrokken lidstaat” de tweede lidstaat wordt bedoeld. Verzoeker in de zaak G.S. leek te erkennen dat eender welke van die twee lidstaten kan worden bedoeld. Volgens verweerders omvat die uitdrukking de eerste lidstaat.
17. Het antwoord dat ik zelf voorstel is dat de verwijzing naar „de betrokken lidstaat” in artikel 25, lid 2, onder d) en e), van de procedurerichtlijn, het zinvolst is en het best zo wordt uitgelegd dat eender welke van de twee lidstaten kan worden bedoeld. Op die wijze zou ook overweging 22 van de procedurerichtlijn een coherente betekenis hebben. Indien de eerste lidstaat niet in die bepaling was opgenomen, zou een belangrijke anomalie ontstaan, omdat daardoor het verlenen van rechten die gelijkwaardig zijn aan subsidiaire bescherming in een ander land

dan een lidstaat zou volstaan om een verzoek als niet-ontvankelijk te beschouwen. Dat houdt geen steek.

18. De relevantie van deze vraag is dat, indien „de betrokken lidstaat” de eerste lidstaat omvat, dat wil zeggen indien de eerste lidstaat of eender welke van de twee lidstaten kan worden bedoeld, er een wettelijke grond kan hebben bestaan om de onderhavige verzoeken niet-ontvankelijk te verklaren. Section 21 van de wet van 2015 is dan mogelijk niet onverenigbaar is met het Unierecht. De rechtsgrondslag die daarbij zou ontstaan, is weliswaar niet degene waarop de rechter zich specifiek heeft gebaseerd, maar dat kan als een louter technische kwestie worden beschouwd, omdat de rechter zich in wezen heeft gebaseerd op section 21 van de wet van 2015, dat als geldig kan worden beschouwd indien „de betrokken lidstaat” verwijst naar de eerste lidstaat of die omvat.

Tweede vraag

19. De tweede vraag luidt: wanneer een onderdaan van een derde land internationale bescherming heeft verkregen in de vorm van subsidiaire bescherming in een eerste lidstaat en hij verhuist naar het grondgebied van een tweede lidstaat, vormt de indiening van een nieuw [Or. 9] verzoek om internationale bescherming in die tweede lidstaat dan misbruik van recht, zodat de tweede lidstaat gerechtigd is een maatregel vast te stellen die bepaalt dat een dergelijk volgend verzoek niet-ontvankelijk is?
20. Verzoekers in alle drie de zaken stellen dat een dergelijk volgend verzoek geen misbruik van recht uitmaakt. [omissis] Verzoeker in de zaak G.S. betoogt ook dat deze vraag niet voortvloeit uit de beslissing van de IPAT. Dat blijkt echter een bezwaar van beperkte kracht, aangezien de vraag betrekking heeft op de geldigheid van de wetgeving waarop de beslissing van de IPAT is gebaseerd. Verweerders stellen dat een lidstaat gerechtigd is een maatregel van het in de vraag bedoelde soort vast te stellen.
21. Zelf ben ik van mening dat de indiening van een tweede of volgend verzoek, wanneer iemand reeds subsidiaire bescherming heeft verkregen, neerkomt op misbruik van recht en dat een lidstaat derhalve overeenkomstig de algemene beginselen van het Unierecht gerechtigd is maatregelen vast te stellen om dergelijke verzoeken als niet-ontvankelijk te beschouwen, zoals de maatregel die in casu aan de orde is. Verder wil ik erop wijzen dat het, met het oog op de algemene duurzaamheid van het Europese project in de toekomst, onverstandig zou zijn om het Unierecht zodanig uit te leggen dat extra rechten worden toegekend op het gevoelige gebied van immigratie, in het bijzonder met betrekking tot onderdanen van derde landen, tenzij zulks duidelijk is vastgesteld in de bepaling in kwestie, en dat des te meer wanneer er een ernstig misbruikprobleem is.
22. De relevantie van de vraag bestaat erin dat verzoekers' beroep faalt indien het verzoek kan worden afgewezen als misbruik van recht.

Derde vraag [Or. 10]

23. De derde vraag luidt: dient artikel 25 van richtlijn 2005/85 aldus te worden uitgelegd dat het eraan in de weg staat dat een lidstaat die niet gebonden is door richtlijn 2011/95, maar wel door verordening nr. 604/2013, een maatregel vaststelt als in casu aan de orde, volgens welke een asielverzoek van een onderdaan van een [derde] land aan wie voordien subsidiaire bescherming is verleend door een andere lidstaat, als niet-ontvankelijk wordt beschouwd?
24. Verzoekers stellen dat de vaststelling van de in de vraag bedoelde wetgeving uitgesloten is, terwijl verweerder stelt die niet uitgesloten is.
25. Zelf ben ik van mening dat een letterlijke lezing van de procedurerichtlijn in dit verband tot een zinloze anomalie zou leiden en niet zou stroken met de intentie en het doel van die richtlijn, gelezen in samenhang met de wetgeving inzake het Dublinsysteem. De anomalie doet zich hier voor doordat de logica en de intentie van de procedurerichtlijn, gelezen in samenhang met de Dublin II-verordening, erin bestaan dat een lidstaat niet hoeft te beslissen over een asielverzoek van iemand die reeds in een andere lidstaat of elders subsidiaire bescherming of een equivalent daarvan geniet. Dat blijft ook de logica en de intentie van de herschikte procedurerichtlijn, gelezen in samenhang met de Dublin III-verordening, zoals opgemerkt door Vedsted Hansen in Hailbronner, K., en Thym, D., *EU Immigration and Asylum Law*, 2e druk, C. H. Beck - Hart - Nomos, [München,] 2016, blz. 1354, waar hij stelt dat de herschikte procedurerichtlijn kan worden „beschouwd als een aanvulling op de Dublin III-verordening”. Maar de lacune doet zich voor wanneer een lidstaat handelt op basis van een combinatie van de oorspronkelijke procedurerichtlijn en de Dublin III-verordening, een situatie die alleen van toepassing is op Ierland en het Verenigd Koninkrijk. In een dergelijke situatie is de vraag of van de letterlijke betekenis van de procedurerichtlijn moet worden afgeweken en de richtlijn moet worden uitgelegd in overeenstemming met de algemene intentie ervan. **[Or. 11]**
26. De relevantie van de vraag bestaat erin dat verzoekers' beroep faalt indien dergelijke wetgeving is toegestaan.

Beschikking

27. Gelet op het voorgaande is het gepast dat de volgende vragen krachtens artikel 267 VWEU worden voorgelegd aan het Hof van Justitie van de Europese Unie:
- i) Verwijst „de betrokken lidstaat” in artikel 25, lid 2, onder d) en e), van richtlijn 2005/85 naar (a) een eerste lidstaat die een verzoeker om internationale bescherming heeft verleend die gelijkwaardig is aan asiel, of (b) een tweede lidstaat waaraan een daaropvolgend verzoek om internationale bescherming is gericht, of (c) eender welke van die twee lidstaten?

- ii) Wanneer een onderdaan van een derde land internationale bescherming heeft verkregen in de vorm van subsidiaire bescherming in een eerste lidstaat en hij verhuist naar het grondgebied van een tweede lidstaat, vormt de indiening van een nieuw verzoek om internationale bescherming in die tweede lidstaat dan misbruik van recht, zodat de tweede lidstaat gerechtigd is een maatregel vast te stellen die bepaalt dat een dergelijk volgend verzoek niet-ontvankelijk is?
- iii) Dient artikel 25 van richtlijn 2005/85 aldus te worden uitgelegd dat het eraan in de weg staat dat een lidstaat die niet gebonden is door richtlijn 2011/95, maar wel door verordening nr. 604/2013, wetgeving vaststelt als in casu aan de orde, volgens welke een asielverzoek van een onderdaan van een derde land aan wie voordien subsidiaire bescherming is verleend door een andere lidstaat, als niet-ontvankelijk wordt beschouwd?