



Datum van  
inontvangstneming

:

21/01/2022

**Zaak C-756/21**

**Samenvatting van het verzoek om een prejudiciële beslissing overeenkomstig artikel 98, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering van het Hof van Justitie**

**Datum van indiening:**

9 december 2021

**Verwijzende rechter:**

High Court (Ierland)

**Datum van de verwijzingsbeslissing:**

23 november 2021

**Verzoekende partij:**

X

**Verwerende partijen:**

International Protection Appeals Tribunal

Minister for Justice and Equality

Ireland

Attorney General

---

**Voorwerp van de procedure in het hoofdgeding**

Voor de verwijzende rechterlijke instantie is de vraag aan de orde of een beslissing tot weigering van de internationale beschermingsstatus/subsidiare-beschermingsstatus nietig moet worden verklaard omdat de nationale autoriteiten niet hebben voldaan aan bepaalde voorwaarden van richtlijn 2004/83/EG (hierna: „erkenningsrichtlijn”) of die beslissing niet binnen een redelijke termijn hebben genomen.

## Voorwerp en rechtsgrondslag van het verzoek om een prejudiciële beslissing

Het verzoek om een prejudiciële beslissing is ingediend op grond van artikel 267 VWEU. De verwijzende rechter verzoekt om uitlegging van artikel 4, lid 1, van de erkenningsrichtlijn met betrekking tot de omvang van de verplichting van de autoriteiten van de lidstaten tot samenwerking ten aanzien van een persoon die om internationale/subsidiaire bescherming verzoekt, met name het onderzoek van relevante en actuele informatie over het land van herkomst en de gevolgen van niet-nakoming van deze verplichting.

## Prejudiciële vragen

A. Wanneer de samenwerkingsplicht als omschreven in punt 66 van het arrest in zaak C-277/11, *M./Minister for Justice, Equality and Law Reform e.a.* (EU:C:2012:744) in zijn geheel niet is nagekomen in het kader van een verzoek tot subsidiaire bescherming, werd de beoordeling van dat verzoek dan „elke nuttige werking” ontnomen in de zin van het arrest in zaak C-137/14, *Commissie/Duitsland* (EU:C:2015:683)?

B. Indien vraag A bevestigend wordt beantwoord, vloeit uit de voornoemde niet-nakoming van de samenwerkingsplicht op zich dan voort dat een verzoeker recht op nietigverklaring van de beslissing [tot weigering van subsidiaire bescherming] heeft?

C. Indien vraag B ontkennend wordt beantwoord, op wie rust in voorkomend geval dan de plicht om aan te tonen dat de weigeringsbeslissing anders was geweest indien er sprake was geweest van een behoorlijke samenwerking van de zijde van de beslissingsautoriteit [met betrekking tot het verzoek tot subsidiaire bescherming]?

D. Vloeit uit het verzuim om binnen een redelijke termijn een beslissing te nemen over een verzoek tot internationale bescherming voort dat een verzoeker recht op nietigverklaring van een [weigerings]beslissing heeft, wanneer zij is vastgesteld?

E. Vormt de tijd die nodig is om de in een lidstaat toepasselijke regelgeving inzake asielbescherming te wijzigen een rechtvaardiging voor de niet-toepassing door die lidstaat van een regeling inzake internationale bescherming, die het mogelijk had gemaakt om binnen een redelijke termijn een beslissing over dat verzoek om bescherming te nemen?

F. Wanneer een voor verzoeken tot internationale bescherming bevoegde beslissingsautoriteit niet over voldoende bewijs van de geestelijke gezondheidstoestand van een verzoeker beschikt, maar er wel aanwijzingen zijn dat de verzoeker mogelijkerwijs geestelijke gezondheidsproblemen heeft, is die autoriteit dan op grond van de in zaak C-277/11, *M./Minister for Justice, Equality and Law Reform e.a.* (punt 66) genoemde samenwerkingsplicht of anderszins

verplicht om nader onderzoek te verrichten, of heeft zij een andere verplichting, alvorens zij een definitieve beslissing neemt?

G. Wanneer een lidstaat voldoet aan zijn verplichting uit hoofde van artikel 4, lid 1, van de erkenningsrichtlijn om de relevante elementen van een verzoek te onderzoeken, kan dan wegens één leugen van de verzoeker, die later bij de eerste geschikte gelegenheid is toegelicht en ingetrokken, worden vastgesteld dat de algemene geloofwaardigheid van de verzoeker niet vaststaat?

### **Aangevoerde bepalingen van het Unierecht**

Artikel 47 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (PB C 202, blz. 389)

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; „erkeningsrichtlijn”). De verwijzende rechter merkt op dat deze richtlijn op grond van een in de herschikte richtlijn opgenomen uitzonderingsbepaling die berust op de artikelen 1 en 2 en artikel 4 bis van Protocol (nr. 21) betreffende de positie van het Verenigd Koninkrijk en Ierland ten aanzien van de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht, gehecht aan het VEU en het VWEU, in Ierland toepassing blijft.

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 (herschikking) (PB L 337, blz. 9)

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, p. 13). De verwijzende rechter merkt op dat deze richtlijn op grond van een in de herschikte richtlijn opgenomen uitzonderingsbepaling die berust op de artikelen 1 en 2 en artikel 4 bis van Protocol (nr. 21) betreffende de positie van het Verenigd Koninkrijk en Ierland ten aanzien van de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht, gehecht aan het VEU en het VWEU, in Ierland van toepassing blijft.

Richtlijn 2013/32/EU van het Europees Parlement en de Raad van 26 juni 2013 betreffende gemeenschappelijke procedures voor de toekenning en intrekking van de internationale bescherming (PB L 180, p. 60)

Arrest van 22 november 2012, *M./Minister for Justice, Equality and Law Reform e.a.* (C-277/11, EU:C:2012:744)

Conclusie van advocaat-generaal Bot van 26 april 2012 in de zaak *M. / Minister for Justice, Equality and Law Reform e.a.* (C-277/11, EU:C:2012:253)

Arrest van 15 oktober 2015, *Commissie/Duitsland* [C-137/1(4), EU:C:2015:683]

### **Aangevoerde bepalingen van nationaal recht**

International Protection Act 2015 (wet van 2015 betreffende internationale bescherming)

S.I. [Statutory instrument (wetgevend instrument)] nr. 518/2006 - European Communities (Eligibility for Protection) Regulations 2006 [regeling van 2006 inzake de Europese Gemeenschappen (voorwaarden voor recht op bescherming)]

*GAA / Minister for Justice, Equality and Law Reform* [2015] IEHC 519

*LHC (a minor) / Refugee Appeals Tribunal and Ors.* [2014] IEHC 75

*G.O. / Minister for Justice & Ors.* [2015] IEHC 645

*FM / Minister for Justice* [2020] IECA 184

### **Beknopte uiteenzetting van de feiten en de procedure in het hoofdgeding**

- 1 Op 1 juli 2015 is X, een Pakistaans onderdaan, in Ierland aangekomen. Voordien had hij in het Verenigd Koninkrijk verbleven (2011–2015).
- 2 Op 2 juli 2015 heeft hij bij het Office of the Refugee Commissioner (Bureau van de Commissaris voor Vluchtelingen, Ierland; hierna: „ORAC”) een verzoek tot toekenning van de vluchtelingenstatus ingediend. Zijn bezorgdheid, voor het geval dat hij zou worden teruggestuurd naar Pakistan, heeft betrekking op geestelijke gezondheidsproblemen die hij beweert te hebben opgelopen nadat hij zich in de nabijheid van een terroristische bomaanslag in zijn land van herkomst bevond. Op 14 november 2016 heeft het ORAC het verzoek van X tot toekenning van de internationale beschermingsstatus afgewezen.
- 3 Op 2 december 2016 is X in beroep gegaan bij het Refugee Appeals Tribunal (beroepsinstantie in vluchtelingenzaken, Ierland; hierna: „RAT”), maar de behandeling van het beroep werd geschorst wegens wetswijzigingen die in die periode werden doorgevoerd.
- 4 Op 31 december 2016 is de International Protection Act 2015 in Ierland in werking getreden. Dit had als onmiddellijk gevolg dat het ORAC en het RAT werden opgeheven en werden vervangen door het Office of International Protection (bureau voor internationale bescherming; hierna: „IPO”) respectievelijk het International Protection Appeals Tribunal (beroepsinstantie inzake verzoeken om internationale bescherming; hierna: „IPAT”).

- 5 Op 13 maart 2017 heeft X het IPO om subsidiaire bescherming verzocht, dat op 29 februari 2018 een negatief advies heeft uitgebracht, waartegen beroep is ingesteld bij de IPAT (eerste verweerder). De verwijzende rechter wijst erop dat de oorspronkelijke beschrijving door X van de gebeurtenissen aanzienlijk is gewijzigd in de loop van zijn verzoeken en dat hij geestelijke gezondheidsproblemen lijkt te hebben.
- 6 Bij beslissing van 7 februari 2019 heeft de IPAT beide beroepen tegen het advies – volgens hetwelk X niet mocht worden erkend als vluchteling en hem geen subsidiaire bescherming mocht worden verleend – afgewezen („bestreden beslissing”). Deze beslissing is op of rond 11 februari 2019 aan X meegedeeld.

### **Voornaamste argumenten van de partijen in het hoofdgeding**

- 7 X is in wezen van mening dat de bestreden beslissing een aantal fouten bij de toepassing van het Unierecht vertoont en in strijd met zijn grondrechten is vastgesteld. Hij vordert nietigverklaring van die beslissing op de volgende gronden.
- 8 Ten eerste betoogt hij dat de bestreden beslissing niet strookt met de voorwaarden van de erkenningsrichtlijn, in het bijzonder artikel 4, lid 1. Volgens hem heeft de IPAT de relevante elementen van zijn verzoek niet onderzocht. De IPAT heeft onvolledige en achterhaalde informatie over zijn land van herkomst geraadpleegd en heeft de ten tijde van de bestreden beslissing heersende omstandigheden in zijn land van herkomst niet in aanmerking genomen. Voorts heeft de IPAT blijk gegeven van een onjuiste rechtsopvatting door de informatie over het land van herkomst niet of niet adequaat te onderzoeken, hetgeen in strijd is met de punten 65 en 66 van het arrest in de zaak *M.* (C-277/11).
- 9 Ten tweede is de termijn die nodig was om over verzoekers verzoek te beslissen (van 1 juli 2015 tot 7 februari 2019, of ongeveer drie jaar en zeven maanden) kennelijk onredelijk en in strijd met het beginsel van doeltreffendheid, artikel 47 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie en de in het Unierecht voorgeschreven minimumnormen.
- 10 Ten derde was de aandacht van de IPAT gevestigd op de geestelijke gezondheid van X, maar de IPAT heeft geen onderzoek verricht en heeft evenmin stappen ondernomen om ervoor te zorgen dat hij beschikte over al het bewijsmateriaal met betrekking tot de aanvraag om daarover naar behoren te kunnen oordelen. X stelt met name dat de IPAT een SPIRASI-rapport (dat wil zeggen, een medisch-juridisch verslag tot staving van de asielaanvraag van een persoon die foltering heeft overleefd) of ander deskundigenbewijs betreffende zijn geestelijke gezondheidstoestand in aanmerking had moeten nemen.
- 11 Ten vierde is X van mening dat hem niet het voordeel van de twijfel werd gegund voor andere aangelegenheden die voor zijn aanvraag van belang waren. Hij voert aan dat zijn aanvraag niet naar behoren is beoordeeld doordat relevante elementen

buiten beschouwing zijn gelaten of niet nader zijn onderzocht (dat wil zeggen, een gebrekkige beoordeling van de informatie over het land van herkomst en geen SPIRASI-verslag) en dat de IPAT de in het Unierecht voorgeschreven minimumnormen heeft geschonden door zich uit te spreken over zijn beroep zonder eerst alle voor zijn aanvraag relevante elementen op een of andere wijze naar behoren vast te stellen. Van enige samenwerking tussen ORAC/IPO/IPAT en X was geen sprake. X heeft toegelicht waarom hij niet in staat was om een SPIRASI-verslag over te leggen en dat het de taak van de IPAT was om deze situatie vast te stellen en op passende wijze te verhelpen door, onder andere, de procedure te schorsen totdat een passend verslag kon worden verkregen.

- 12 Ten vijfde was het, gelet op het feit dat X had toegegeven dat een eerdere versie van de aangevoerde gebeurtenissen onjuist was en dat op zijn minst de mogelijkheid bestond dat hij te kampen had met geestelijke gezondheidsproblemen, irrationeel en onbillijk om dergelijke onware verklaringen zonder nader onderzoek te „koppelen” aan andere elementen van zijn aanvraag en op basis daarvan zijn geloofwaardigheid ten aanzien van belangrijke elementen van zijn verzoek in twijfel te trekken.
- 13 De IPAT verwijst naar precedënten in het nationaal recht waaruit blijkt dat een beslissingsnemer niet verplicht is om bij elk afzonderlijk verzoek tot toekenning van de vluchtelingenstatus relevante algemene en/of specifieke informatie over het land van herkomst te raadplegen. De IPAT verklaart dat in de zaak van X de informatie over zijn land van herkomst subsidiair is onderzocht.
- 14 De IPAT schrijft de vertraging in de behandeling van de zaak van X toe aan de invoering van de International Protection Act 2015 en de inwerkingtreding daarvan op 31 december 2016, alsmede aan de daarmee gepaard gaande administratieve taken.
- 15 De verwijzende rechter benadrukt dat de IPAT zich in de bestreden beslissing van februari 2019 heeft gebaseerd op achterhaalde informatie over het land van herkomst, met name rapporten uit 2015, 2016 en 2017. Voorts komt het de verwijzende rechter voor dat de IPAT zich eerder heeft toegespitst op gegevens met betrekking tot dodelijke incidenten in de herkomstregio van X in Pakistan dan op de vraag of hij daar een „een reëel risico zou lopen op ernstige schade” als omschreven in artikel 15 van de erkenningsrichtlijn.
- 16 De verwijzende rechter vraagt zich af of X moet aantonen dat hij schade heeft geleden als gevolg van de niet-nakoming door de IPAT van de samenwerkingsplicht als bedoeld in artikel 4, lid 1, van de erkenningsrichtlijn. Volgens de verwijzende rechter heeft de IPAT niet voldaan aan deze plicht en is het op grond van het Unierecht thans aan hem om te beoordelen of een van de ingestelde rechtsmiddelen moet worden toegewezen. Hij stelt vast dat krachtens het Iers recht X het bewijs moet leveren van die schade om voor bescherming in aanmerking te kunnen komen.

- 17 Voorts wenst de verwijzende rechter te vernemen of de procedure waarin X zijn verzoek tot subsidiaire bescherming moest voortzetten, namelijk in een situatie waarin de samenwerkingsplicht niet is nagekomen, aan diens verzoek elke nuttige werking ontnemt in de zin van de uitspraak van het Hof in de zaak *Commissie/Duitsland (C-137/14)*. Voorts zou de uitoefening van zijn rechten uiterst moeilijk worden gemaakt door te eisen dat hij een oorzakelijk verband (of schade) moet aantonen.
- 18 Wat de kwestie van de vertraging betreft, verwijst de verwijzende rechter naar de conclusie van advocaat-generaal Bot in de zaak *M.* over een opmerkelijk lange vertraging van 2 jaar en 3 maanden van de zijde van de Ierse autoriteiten om een definitieve beslissing over een verzoek tot subsidiaire bescherming te nemen. De verwijzende rechter verwijst ook naar de uitspraak van het EHRM in de zaak *McFarlane* met betrekking tot de beoordeling van een redelijke termijn.
- 19 Wat de kwestie van de geloofwaardigheid betreft, wijst de verwijzende rechter erop dat X onware verklaringen heeft opgenomen in zijn aanvraagformulier en deze verklaringen tijdens zijn eerste gesprek met het ORAC heeft ingetrokken. De verwijzende rechter vraagt zich af of deze leugen gevolgen heeft voor het antwoord op de vraag in welke mate de nationale instanties het voordeel van de twijfel aan X kunnen gunnen.

#### **Korte uiteenzetting van de motivering van de prejudiciële verwijzing**

- 20 De verwijzende rechter onderscheidt vier kwesties die volgens hem afhankelijk zijn van de antwoorden op de prejudiciële vragen. Deze kwesties hebben hoofdzakelijk betrekking op de gevolgen van schending van het Unierecht (en de rechtsmiddelen waarin in dat geval moeten worden voorzien). De verwijzende rechter wenst te vernemen of hij de bestreden beslissing nietig moet verklaren op grond van: i) het verzuim van de IPAT om up-to-date informatie over het land van herkomst in aanmerking te nemen; ii) de vertraging in de beoordeling van het verzoek van X; iii) het feit dat de IPAT geen andere bewijzen heeft verzameld, zoals bijvoorbeeld een SPIRASI-verslag, iv) het feit dat X ten onrechte niet het voordeel van de twijfel werd gegund door de IPAT?
- 21 Gelet op andersluidende en bindende precedentes in het nationaal recht inzake (het ontbreken van een) verplichting om informatie over het land van herkomst te onderzoeken, is de verwijzende rechter van mening dat hij richtsnoeren nodig heeft over de precieze omvang en gevolgen van de samenwerkingsplicht als bedoeld in artikel 4 van de erkenningsrichtlijn, alvorens hij definitief uitspraak kan doen over de gevolgen van de vermeende niet-nakoming van deze plicht en de gestelde schade als gevolg daarvan.
- 22 Gezien de strekking van de in deze zaak gestelde vragen en het belang daarvan in de gehele Europese Unie, alsmede de aanhoudende vertraging waarmee X te kampen heeft, is de verwijzende rechter van oordeel dat deze zaak in aanmerking



komt om door het Hof van Justitie te worden behandeld volgens de prejudiciële spoedprocedure.