



Datum van inontvangstneming : 19/01/2015

**Zaak C-560/14****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:**

5 december 2014

**Verwijzende rechter:**

Supreme Court (Ierland)

**Datum van de verwijzingsbeslissing:**

24 november 2014

**Verzoekers:**

Minister for Justice and Equality, Ierland en de Attorney General

**Verweerder:**

MM

**Voorwerp van de procedure in het hoofdgeding**

- 1 De procedure voor de verwijzende rechterlijke instantie betreft een hoger beroep dat is ingesteld door de Minister for Justice and Equality (hierna: „minister”), Ierland en de Attorney General (samen: „verzoekers”) tegen een beslissing van de High Court van 23 juni 2013. Die beslissing had betrekking op een procedure die was ingeleid door MM (hierna: „verweerder”) tegen verzoekers en was gegeven na een prejudiciële beslissing van het Hof van Justitie van de Europese Unie in zaak C-277/11, *M.M./Minster for Justice, Equality and Law Reform, Ireland en Attorney General* (EU:C:2012:744) (hierna: „eerste arrest van het Hof van Justitie”). In beide procedures zijn in wezen de procedurele rechten aan de orde, in het bijzonder de rechten die krachtens richtlijn 2004/83<sup>1</sup> worden toegekend aan een persoon als verweerder, die om subsidiaire bescherming heeft verzocht nadat

<sup>1</sup> – 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).

zijn asielverzoek is afgewezen, wanneer de bepalingen van richtlijn 2005/85<sup>2</sup> niet worden toegepast op verzoeken om subsidiaire bescherming. Verweerder voert aan dat de minister verplicht is om een hoorzitting te houden alvorens op het betrokken verzoek te beslissen.

- 2 Verzoeken om asiel en verzoeken om subsidiaire bescherming worden in Ierland volgens een „stelsel in twee fasen” behandeld. Eerst wordt het asielverzoek behandeld en wordt daarover een beslissing genomen. Of subsidiaire bescherming moet worden toegekend, wordt door de minister in een afzonderlijke procedure nagegaan.

### **Voorwerp en rechtsgrondslag van het prejudiciële verzoek**

- 3 Richtlijn 2004/83.
- 4 Artikel 267 VWEU.

### **Prejudiciële vraag**

- 5 „Vereist het ‚recht om te worden gehoord’ volgens het recht van de Europese Unie dat de persoon die overeenkomstig [richtlijn 2004/83] om subsidiaire bescherming verzoekt, recht heeft op een hoorzitting over dat verzoek, daaronder begrepen het recht om getuigen op te roepen of te ondervragen, wanneer het verzoek is ingediend in omstandigheden waarin in de betrokken lidstaat twee afzonderlijke opeenvolgende procedures bestaan voor de behandeling van respectievelijk verzoeken om toekenning van de vluchtelingenstatus en verzoeken om toekenning van de subsidiaire bescherming?”

### **Aangevoerde bepalingen van gemeenschapsrecht**

- 6 Richtlijn 2004/83.
- 7 Richtlijn 2005/85.
- 8 *Zaak C-277/11, M.M./Minster for Justice, Equality and Law Reform Ireland en Attorney General.*

<sup>2</sup> – 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).

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

- 9 In de punten 28 tot en met 38 van het eerste arrest van het Hof van Justitie wordt een samenvatting gegeven van de bepalingen van Iers recht die ten tijde van de feiten in het hoofdgeding van kracht waren.
- 10 Refugee Act 1996 (zoals gewijzigd).
- 11 Immigration Act 1999.
- 12 Criminal Justice (UN Convention against Torture) Act 2000.
- 13 European Communities (Eligibility for Protection) Regulations 2006 (S.I. No 518/2006).
- 14 European Communities (Subsidiary Protection) Regulations 2013 (S.I. No 426/2013).

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

- 15 In de punten 39 tot en met 45 van het eerste arrest van het Hof van Justitie wordt de voorgeschiedenis van het hoofdgeding uiteengezet. Verweerder stelt dat hij als gevolg van de in de punten 41 tot en met 43 van dat arrest vermelde feiten in geval van terugkeer naar zijn thuisland Rwanda het risico loopt van zijn vrijheid te worden beroofd, te worden gefolterd en mogelijk te worden gedood omdat hij onderzoek naar de genocide in Rwanda heeft verricht. Het procesverloop van verweerdere verzoeken om asiel en om subsidiaire bescherming kan worden samengevat als volgt:
  - Verweerder is in 2006 Ierland binnengekomen met een studentenvisum. Na het verstrijken van dat visum in april 2008, heeft hij in mei 2008 om asiel verzocht in Ierland. Een voorlopige hoorzitting vond plaats waarna hij zijn verzoek om toekenning van de vluchtelingenstatus vervulde. In augustus 2008 werd hij door een vertegenwoordiger van de Refugee Applications Commissioner (hierna: „RAC”) gehoord en legde hij uit waarom hij vervolging vreesde. Later in die maand stelde een andere vertegenwoordiger van de RAC, die verweerder niet had ontmoet, een verslag over het verzoek op. Op 8 september 2008 werd verweerder in kennis gesteld van een advies om hem de vluchtelingenstatus en een mondeling beroep te weigeren. Daarop stelden zijn raadslieden beroep in bij het Refugee Appeals Tribunal. Dat beroep werd louter op basis van de dossierstukken, zonder hoorzitting, behandeld. Bij beschikking van 28 oktober 2008 heeft het Tribunal het negatief advies van de RAC betreffende de toekenning van de vluchtelingenstatus bevestigd. Verweerder stelde geen beroep in tegen het advies of tegen de beschikking van het Tribunal waarbij dit advies werd bevestigd.

- In december 2008 diende de Refugee Legal Service namens verweerder bij de minister een verzoek om subsidiaire bescherming in. Bij dat verzoek werd een groot aantal ondersteunende documenten gevoegd. Na onderzoek van het dossier door de bevoegde functionarissen, die van mening waren dat verweerder niet had aangetoond dat er gegronde redenen waren om aan te nemen dat hij een reëel risico liep op ernstige schade in geval van terugkeer naar Rwanda, werd het verzoek op 30 september 2010 afgewezen.
- Onmiddellijk daarvoor, in augustus 2010, was verweerders afzonderlijk verzoek om machtiging tot verblijf in Ierland door de minister behandeld. Na onderzoek van het dossier en van de opmerkingen die door de Refugee Legal Service namens verweerder waren gemaakt, heeft de minister op 5 oktober 2010 een bevel tot verwijdering van het grondgebied uitgevaardigd.
- In januari 2011 heeft verweerder bij de High Court beroep ingesteld strekkende tot (i) nietigverklaring van het besluit van de minister waarbij de subsidiaire bescherming werd geweigerd, (ii) verklaring dat de toepasselijke nationale wettelijke regeling de bepalingen van richtlijn 2004/83 niet correct in Iers recht had omgezet en (iii) verklaring dat bij de behandeling van verweerders verzoek om subsidiaire bescherming de bepalingen van die richtlijn niet waren nageleefd.
- Tijdens die beroepsprocedure is verzocht om een prejudiciële beslissing als vermeld in punt 1 hierboven. De prejudiciële vraag luidde als volgt:

„Indien een aanvrager om een subsidiaire beschermingsstatus verzoekt na een weigering om hem de vluchtelingenstatus te verlenen en in geval van een voorstel tot verwerping van een dergelijke aanvraag, vereist de bij artikel 4, lid 1, van richtlijn 2004/83/EG van de Raad aan een lidstaat opgelegde plicht tot samenwerking met een aanvrager dan dat de overheidsinstanties van de betrokken lidstaat aan de aanvrager de resultaten van een dergelijke beoordeling meedelen alvorens een definitieve beslissing te nemen zodat hij de mogelijkheid heeft om te antwoorden op die aspecten van de voorgestelde beslissing welke een negatief resultaat in het vooruitzicht stellen?”

- In het dictum van zijn arrest van 22 november 2012 heeft het Hof van Justitie als volgt geoordeeld:

„De in artikel 4, lid 1, tweede zin, van [richtlijn 2004/83] neergelegde plicht tot samenwerking van de betrokken lidstaat met de asielzoeker kan niet aldus worden uitgelegd dat, indien een vreemdeling om de subsidiairebeschermingsstatus verzoekt na een weigering om hem de vluchtelingenstatus te verlenen en indien de bevoegde nationale autoriteit voornemens is ook dit tweede verzoek af te wijzen, die autoriteit om die

reden, alvorens een beslissing te nemen, betrokkene dient mee te delen dat zij voornemens is zijn verzoek af te wijzen en op welke gronden, zodat die verzoeker de mogelijkheid heeft om zijn standpunt dienaangaande kenbaar te maken.

Wanneer het daarentegen een regeling betreft zoals de in het hoofdgeding aan de orde zijnde nationale wettelijke regeling, die wordt gekenmerkt door twee afzonderlijke en opeenvolgende procedures voor de behandeling van het verzoek om toekenning van de vluchtelingenstatus, respectievelijk het verzoek om subsidiaire bescherming, dient de nationale rechterlijke instantie er zorg voor te dragen dat in het kader van elk van deze procedures de grondrechten van de verzoeker worden geëerbiedigd en meer bepaald zijn recht om te worden gehoord, dit wil zeggen dat hij in staat moet worden gesteld naar behoren zijn opmerkingen kenbaar te maken alvorens een beslissing wordt genomen waarbij de verlangde bescherming wordt geweigerd. In een dergelijk stelsel houdt de omstandigheid dat de betrokkene reeds naar behoren is gehoord in het kader van de behandeling van zijn verzoek om toekenning van de vluchtelingenstatus, niet in dat dit vormvoorschrift niet meer behoeft te worden nageleefd in het kader van de procedure inzake het verzoek om subsidiaire bescherming.”

- De High Court heeft zijn arrest gewezen in januari 2013 en was van oordeel dat, anders dan verweerder had aangevoerd, het Hof van Justitie niet had bedoeld dat het EU-recht vereist dat in een stelsel in twee fasen bij de behandeling van het verzoek om subsidiaire bescherming wordt voorzien in een recht op een hoorzitting, hoewel de verzoeker in een groot aantal gevallen recht daarop zou kunnen hebben. Aangaande het recht om te worden gehoord, heeft de High Court geoordeeld dat de minister verweerder niet daadwerkelijk heeft gehoord tijdens de behandeling van het verzoek om subsidiaire bescherming, op grond dat (i) de minister zich volledig had gebaseerd op eerdere vaststellingen van het Refugee Appeals Tribunal volgens welke verweerdere stelling dat hij in geval van terugkeer naar Rwanda schade zou ondervinden, niet geloofwaardig was en (ii) de minister in dat verband geen afzonderlijk en onafhankelijk onderzoek had gevoerd. Meer in het bijzonder was de High Court van oordeel dat, om verweerdere rechten te verzekeren, de betrokken procedure ten minste aan volgende vereisten moet voldoen: (a) verweerder moet worden uitgenodigd om zijn opmerkingen kenbaar te maken over alle ongunstige vaststellingen van het Refugee Appeals Tribunal, (b) verweerder moet een nieuwe kans krijgen om opnieuw in te gaan op alle gegevens die het verzoek om subsidiaire bescherming kunnen beïnvloeden en (c) verweerdere geloofwaardigheid dient opnieuw te worden onderzocht, omdat het standpunt van het Tribunal in dat verband niet voldoende en niet rechtstreeks relevant is (die vereisten worden hierna respectievelijk „het eerste, het tweede en het derde vereiste” genoemd).

- 16 Verzoekers hebben bij de verwijzende rechterlijke instantie hoger beroep ingesteld tegen het arrest van de High Court. Zij voeren aan dat de High Court blijk heeft gegeven van een onjuiste rechtsopvatting bij de uitlegging van het arrest van het Hof van Justitie en bij zijn oordeel dat de procedure volgens welke verweerders verzoek om subsidiaire bescherming is behandeld, onverenigbaar was met het recht om te worden gehoord, zoals dat begrip naar EU-recht moet worden opgevat. Verweerder heeft incidenteel hoger beroep ingesteld op grond dat de High Court blijk heeft gegeven van een onjuiste rechtsopvatting door het arrest van het Hof van Justitie niet aldus uit te leggen dat hij in het kader van zijn verzoek om subsidiaire bescherming een recht had op een hoorzitting, dat deel uitmaakte van zijn in het EU-recht neergelegde recht om te worden gehoord.

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

- 17 De argumenten van verzoekers kunnen als volgt worden samengevat:
- Het Hof van Justitie heeft niet geoordeeld dat het „recht om te worden gehoord” het recht omvat op een volledige hoorzitting die overeenkomstig het beginsel van hoor en wederhoor wordt gehouden. Had het Hof dit zo bedoeld, dan zou het dat hebben gesteld. Dat geldt ook voor de rechtspraak waarop het Hof van Justitie zich in zijn arrest baseert. In de onderhavige zaak was voldaan aan de eis dat eenieder in staat wordt gesteld naar behoren en daadwerkelijk zijn standpunt kenbaar te maken in het kader van een administratieve procedure en alvorens een besluit wordt genomen dat zijn belangen aanmerkelijk ongunstig kan beïnvloeden.
  - De High Court heeft het arrest van het Hof van Justitie onjuist uitgelegd wat het eerste, het tweede en het derde vereiste betreft. Het Hof van Justitie heeft die vereisten niet uitdrukkelijk gesteld.
  - Uit het dictum van dat arrest betreffende „het recht om zijn standpunt kenbaar te maken” kan geen vereiste worden afgeleid dat iemand die om subsidiaire bescherming verzoekt, de gelegenheid moet krijgen om zijn opmerkingen te maken over alle ongunstige vaststellingen van het Refugee Appeals Tribunal inzake de geloofwaardigheid.
  - In het aanvraagformulier voor de subsidiaire bescherming wordt de verzoeker uitgenodigd om een volledig overzicht te geven van alle omstandigheden die het verzoek ondersteunen. Volgens de toepasselijke nationale wettelijke regeling moet de minister rekening houden met alle bijzonderheden en met alle relevante verklaringen en bewijzen die verzoeker in het kader van de aanvraagprocedure heeft overgelegd.
  - Het oordeel van de High Court dat een verzoeker uitdrukkelijk moet worden uitgenodigd om zijn standpunt kenbaar te maken over eerdere ongunstige overwegingen inzake de geloofwaardigheid, zijn onverenigbaar met het

oordeel van het Hof van Justitie dat krachtens het EU-recht geen recht bestaat op inzage in een voorstel van een beslissing waarin de geloofwaardigheid in twijfel wordt getrokken.

- Het eerste vereiste is onverenigbaar met het derde vereiste. Indien de besluitnemer verplicht is om eerdere overwegingen inzake de geloofwaardigheid naast zich neer te leggen, kan immers niet worden vereist dat opmerkingen over die eerdere overwegingen worden gemaakt.
- Het tweede vereiste is in het kader van de procedure die tot de afwijzing van verweerders verzoek heeft geleid, nageleefd en wordt door het nationale recht gewaarborgd.
- Het derde vereiste vloeit niet voort uit het arrest van het Hof van Justitie. Volgens dat arrest was vereist dat verweerder „naar behoren werd gehoord” gedurende zowel de asielprocedure als de subsidiairebeschermingsprocedure. Dat vereiste houdt niet in dat de besluitnemer in laatstgenoemde procedure geen ongunstige overwegingen mag opnemen die tijdens de behandeling van het asielverzoek betreffende de geloofwaardigheid zijn gedaan en dat is a fortiori het geval wanneer de verzoeker geen van die overwegingen betwist of verzoekers argumenten kennelijk ongegrond zijn.
- De High Court heeft blijk gegeven van een onjuiste rechtsopvatting bij de uitlegging van het arrest van het Hof van Justitie voor zover de High Court niet is nagegaan of de besluitnemer in de onderhavige zaak in de procedure betreffende het verzoek om subsidiaire bescherming redelijkerwijze de conclusies mocht overnemen waartoe de besluitnemer aangaande verweerders geloofwaardigheid in de procedure betreffende het asielverzoek was gekomen. Het Hof van Justitie heeft niet geoordeeld dat dergelijke conclusies tijdens eerstgenoemde procedure niet konden worden genomen; beide procedure komen, wat de feiten betreft, nauw met elkaar overeen.

18 Verweerders argumenten kunnen als volgt worden samengevat:

- De minimumvereisten die inherent zijn aan het recht om te worden gehoord in het EU-recht omvatten niet alleen het eerste, het tweede en het derde vereiste, maar ook het recht op een hoorzitting of op een stelsel van beoordeling dat overeenkomt met dat waarvan de minister in andere vergelijkbare situaties gebruikmaakt, meer in het bijzonder het stelsel dat voor de behandeling van asielverzoeken wordt gebruikt.
- Indien het arrest van het Hof van Justitie naar behoren wordt toegepast, zou verweerder recht hebben op een hoorzitting met betrekking tot zijn verzoek om subsidiaire bescherming.



- De verwijzing door het Hof van Justitie in punt 35 van zijn arrest naar het „recht om te worden gehoord” moet worden opgevat als een verwijzing naar het recht op een hoorzitting. Die uitlegging vindt steun in de lezing van het arrest in zijn geheel, althans in de context van de stelsels waarvan in Ierland gebruik wordt gemaakt.
- Aangezien in het stadium van de asielprocedure is voorzien in een hoorzitting, had daarin ook moeten worden voorzien in het stadium van de procedure voor subsidiaire bescherming. De uitdrukking „een hoorzitting houden” wordt gewoonlijk niet gebruikt voor een volledig schriftelijke procedure, maar vereist een zekere vorm van persoonlijk contact en een persoonlijke ontmoeting.
- Wat het in punt 87 van het arrest van het Hof van Justitie opgenomen vereiste betreft dat het recht om te worden gehoord waarborgt dat eenieder in staat wordt gesteld naar behoren en daadwerkelijk zijn standpunt kenbaar te maken in het kader van een administratieve procedure en alvorens een besluit wordt genomen dat zijn belangen aanmerkelijk kan ongunstig beïnvloeden, zou het voor een besluitnemer onmogelijk zijn om de geloofwaardigheid van een verzoek doeltreffend te onderzoeken zonder een hoorzitting te houden, aangezien een getuigenis niet op papier kan worden getoetst. Verweerder is op geen enkel ogenblik gehoord door een van de vertegenwoordigers van de minister die namens laatstgenoemde beslissingen nemen.
- Het beginsel dat dezelfde bescherming dient te worden geboden in asielprocedures en in subsidiairebeschermingsprocedures is een voorbeeld van het gelijkwaardigheidsbeginsel dat in het EU-recht is gewaarborgd. De minister heeft dit beginsel geschonden door voor eerstgenoemde procedure in een gunstiger stelsel (dat wil zeggen een stelsel met een hoorzitting) te voorzien dan voor laatstgenoemde procedure.
- Verweerder hoeft niet aan te tonen dat de uitkomst in zijn voordeel zou zijn geweest of had kunnen zijn, indien hij een hoorzitting had gekregen. Hij moet alleen aantonen dat hij werkelijk was benadeeld en in staat zou zijn geweest informatie over te leggen die een besluitnemer ertoe had kunnen bewegen een gunstige beslissing over zijn verzoek te nemen, of die besluitnemer had kunnen overtuigen van zijn geloofwaardigheid.
- Het arrest van de High Court laat vragen open over de precieze uitlegging van het arrest van het Hof van Justitie.

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

- 19 De verwijzende rechterlijke instantie stelt vast dat het Hof van Justitie in het eerste punt van het dictum van zijn arrest heeft geoordeeld dat richtlijn 2004/83

niet aldus kan worden uitgelegd dat de bevoegde nationale autoriteit, in omstandigheden als die van het hoofdgeding, alvorens haar beslissing te nemen, een verzoeker als verweerder moet meedelen dat zij voornemens is zijn verzoek af te wijzen en op welke gronden, zodat die verzoeker de mogelijkheid heeft om zijn standpunt dienaangaande kenbaar te maken. Wat het tweede punt van het dictum betreft, rijst de vraag of volgens het EU-recht het „recht om te worden gehoord” in een afzonderlijke procedure voor de toekenning van de subsidiaire bescherming vereist dat een hoorzitting wordt gehouden, die het beginsel van hoor en wederhoor eerbiedigt, dan wel of alleen is vereist dat de gelegenheid wordt geboden om schriftelijke opmerkingen te maken. De verwijzende rechterlijke instantie verwijst in dat verband in het bijzonder naar de punten 85 tot en met 87, 89 tot en met 91 en 94 van het arrest.

- 20 De verwijzende rechterlijke instantie wenst te vernemen hoe de uitspraken van het Hof van Justitie in de punten 85 en volgende en in het dictum van het arrest moeten worden toegepast in omstandigheden waarin er twee afzonderlijke procedures bestaan voor de behandeling van verzoeken om toekenning van de vluchtelingenstatus en van verzoeken om toekenning van de subsidiairebeschermingsstatus. Meer in het bijzonder rijst de vraag of het recht op een eerlijk proces, zoals uitgelegd in het EU-recht, vereist dat de persoon die om subsidiaire bescherming verzoekt, recht heeft op een hoorzitting en, zo ja, of die hoorzitting voor de verzoeker het recht moet omvatten om getuigen op te roepen en te ondervragen.