CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL
Y. BOT
van 26 april 2012 [1]

Zaak C-277/11

M.
tegen
Minister for Justice, Equality and Law Reform,
Ierland,
Attorney General

[verzoek van de High Court (Ierland) om een prejudiciële beslissing]

„Gemeenschappelijk Europees asielstelsel — Richtlijn 2004/83/EG — Minimumnormen voor erkenning van onderdanen van derde landen en staatlozen als vluchteling — Richtlijn 2005/85/EG — Minimumnormen voor procedures in lidstaten voor toekenning en intrekking van vluchtelingenstatus — Procedure voor behandeling van verzoek om subsidiaire bescherming na afwijzing van asielaanvraag — Procedurele waarborgen voor aanvrager — Recht om te worden gehoord — Strekking van samenwerkingsplicht”

1. Met haar prejudiciële vraag wenst de High Court (Ierland) van het Hof in wezen te vernemen wat de strekking is van het recht om te worden gehoord in het kader van de behandeling van een door een Rwandese onderdaan krachtens richtlijn 2004/83/EG [2] ingediend verzoek om subsidiaire bescherming. Deze subsidiaire bescherming wordt verleend aan elke onderdaan van een derde land die niet voor de vluchtelingenstatus in aanmerking komt, doch ten aanzien van wie er zwaarwegende gronden bestaan om aan te nemen dat hij, wanneer hij naar zijn land van herkomst terugkeert, een reëel risico loopt op ernstige schade. [3]

2. Overeenkomstig artikel 78, lid 2, VWEU, heeft de Europese Unie voor alle lidstaten gemeenschappelijke criteria vastgesteld inzake de voorwaarden waaraan onderdanen van derde landen moeten voldoen om krachtens richtlijn 2004/83 voor internationale bescherming in aanmerking te komen. In hoofdstuk II van deze richtlijn, betreffende de individuele beoordeling van verzoeken om internationale bescherming, bepaalt artikel 4, lid 1, het volgende:

„De lidstaten mogen van de verzoeker verlangen dat hij alle elementen ter staving van het verzoek om internationale bescherming zo spoedig mogelijk indient. De lidstaat heeft tot taak om de relevante elementen van het verzoek in samenwerking met de verzoeker te beoordelen.”

1 — Oorspronkelijke taal: Frans.

2 — Richtlijn 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, en rectificatie PB 2005, L 204, blz. 24).

3 — Zie definitie in artikel 2, sub e, van richtlijn 2004/83.

3. In de onderhavige zaak wenst de verwijzende rechter van het Hof te vernemen of de in deze bepaling neergelegde samenwerkingsplicht aldus dient te worden uitgelegd dat het de voor de behandeling van de aanvraag bevoegde autoriteit verplicht om, alvorens een afwijzende beslissing te nemen nadat reeds een asielaanvraag is afgewezen, de gegevens mee te delen op basis waarvan zij deze beslissing wil nemen en kennis te nemen van de opmerkingen van de aanvrager dienaangaande.

4. Het verzoek om een prejudiciële beslissing is ingediend in het kader van een geschil tussen M. – een Rwandese onderdaan van Tutsi-origine – en de Minister for Justice, Equality and Law Reform, Ierland en de Attorney General over de rechtsgeldigheid van de door deze Ierse autoriteiten gevolgde procedure voor de behandeling van zijn verzoek om subsidiaire bescherming.

5. Na het verstrijken van zijn Iers studievisum, heeft M. op 21 mei 2008 een asielaanvraag ingediend bij het Office of the Refugee Applications Commissioner (commissariaat voor asielaanvragen).[4] Nadat deze aanvraag was afgewezen, heeft M. op 31 december 2008 een verzoek om subsidiaire bescherming ingediend, dat op 24 september 2010 eveneens is afgewezen. Volgens de Minister for Justice, Equality and Law Reform bestond ernstige twijfel over de geloofwaardigheid van zijn beweringen, waardoor niet kon worden aangetoond dat hij bij de terugkeer naar zijn land van herkomst een risico zou lopen op ernstige schade, wat een voorwaarde is om voor subsidiaire bescherming in aanmerking te komen.

6. M. heeft bij de High Court een beroep tot nietigverklaring ingesteld tegen deze beslissing. Hij is van mening dat de bevoegde nationale autoriteiten hun samenwerkingsplicht van artikel 4, lid 1, van richtlijn 2004/83 niet zijn nagekomen, door hem niet de mogelijkheid te bieden zijn opmerkingen mee te delen over de ontwerpbeslissing tot afwijzing van zijn aanvraag, waarin met name melding wordt gemaakt van een document waarvan de betrokkene tijdens de procedure geen kennis had.

7. In haar verwijzingsbeslissing wijst de High Court erop dat zij het niet eens is met de uitlegging die M. geeft aan artikel 4, lid 1, van richtlijn 2004/83. Hiertoe verwijst zij naar haar arrest van 24 maart 2011, Ahmed v. Minister for Justice, Equality and Law Reform en naar twee argumenten die zij had uiteengezet ter weerlegging van een dergelijke uitlegging. Het eerste argument had betrekking op de noodzaak om een groot aantal procedurestappen te vermijden. Het tweede argument hield verband met de veelvuldige contacten die de bevoegde nationale autoriteit en de aanvrager bij de behandeling van de asielaanvraag reeds met elkaar hebben gehad. De High Court heeft immers gepreciseerd dat het verzoek om subsidiaire bescherming niet afzonderlijk was ingediend, maar na een asielprocedure waarin de aanvrager reeds veelvuldig was gehoord.

8. In haar verwijzingsbeslissing wijst de High Court er niettemin op dat de Nederlandse Raad van State in een arrest van 12 juli 2007 artikel 4, lid 1, van richtlijn 2004/83 anders lijkt uit te leggen. Om uiteenlopende uitleggingen door de rechterlijke instanties van de lidstaten te vermijden, heeft de High Court besloten de behandeling van de zaak te schorsen en het Hof de volgende prejudiciële vraag te stellen:

„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?”

4 — Hierna: „ORAC”.

9. Opmerkingen zijn ingediend door de partijen in het hoofdgeding, de Tsjechische en de Duitse regering, Ierland, de Franse, de Hongaarse, de Nederlandse en de Zweedse regering, alsmede de Europese Commissie.

10. Ter terechtzitting heeft de vertegenwoordiger van M. het Hof verzocht om de voorgelegde vraag aldus te herformuleren dat het Hof in wezen kan beoordelen of de betrokken onderzoeksprocedure de inachtneming heeft kunnen verzekeren van het in artikel 47 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie [5] neergelegde recht op een doeltreffende voorziening in rechte. Aangezien die herformulering het door de verwijzende rechter vastgestelde kader ruimschoots overschrijdt en die vraag bijgevolg door partijen helemaal niet is besproken, nodigen wij het Hof uit ze buiten beschouwing te laten.

I – Beoordeling

11. Met zijn vraag wenst de verwijzende rechter in wezen van het Hof te vernemen of de samenwerkingsplicht van artikel 4, lid 1, van richtlijn 2004/83 aldus dient te worden uitgelegd dat de lidstaat gehouden is, alvorens een afwijzende beslissing te nemen, de betrokkene te horen over de wijze waarop hij de feiten en de omstandigheden heeft beoordeeld.

12. Het is duidelijk wat het belang is van het antwoord op de vraag van de verwijzende rechter.

13. Ten eerste moet worden bepaald hoe ver het recht om te worden gehoord strekt in de procedure voor de behandeling van een verzoek om internationale bescherming. Meer in het bijzonder rijst de vraag of de samenwerkingsplicht van artikel 4, lid 1, van richtlijn 2004/83 de voor de behandeling van een verzoek om subsidiaire bescherming bevoegde autoriteit verplicht om, alvorens een afwijzende beslissing te nemen nadat reeds een asielaanvraag is afgewezen, de gegevens mee te delen op basis waarvan zij deze beslissing wil nemen en kennis te nemen van de opmerkingen van de aanvrager dienaangaande.

14. Ten tweede moet worden verduidelijkt welke de minimumwaarborgen zijn die de bevoegde nationale autoriteiten in de onderzoeksprocedure aan aanvragers van internationale bescherming dienen te verlenen. Hoewel de lidstaten bij de organisatie van de behandeling van de verzoeken om internationale bescherming volgens punt 11 van de considerans van richtlijn 2005/85/EG [6] en de rechtspraak van het Hof over een beoordelingsmarge beschikken, moeten zij verzekeren dat de in deze richtlijn opgenomen rechten en procedurele beginselen, ook al gaat het slechts om minimumnormen, worden nageleefd. [7]

A – *Inleidende opmerkingen*

15. Vooraleer ik deze prejudiciële vragen behandel, wens ik twee opmerkingen te maken.

16. Ten eerste zij er onmiddellijk op gewezen dat op basis van de bewoordingen van artikel 4, lid 1, van richtlijn 2004/83, ongeacht de taalversie, aan de lidstaten geen verplichting kan worden opgelegd zoals die waarop M. aanspraak maakt.

5 — Hierna: „Handvest”.

6 — Richtlijn 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, en rectificatie PB 2006, L 236, blz. 36).

7 — Zie arrest van 28 juli 2011, Samba Diouf (C-69/10, Jurispr. blz. I-7151), waarin het Hof in herinnering heeft gebracht dat de lidstaten op verschillende vlakken over een beoordelingsmarge beschikken voor de uitvoering van richtlijn 2005/85, natuurlijk gelet op de bijzonderheden van hun nationale recht (punt 29).

17. Om de vraag van de verwijzende rechter te beantwoorden zij dan ook eerst herinnerd aan de strekking van het recht om te worden gehoord in de rechtsorde van de Unie – zoals door het Hof uitgewerkt in de rechtspraak – alvorens te bepalen welke de strekking van dit recht dient te zijn in het kader van de behandeling van een verzoek om internationale bescherming.

18. Vervolgens moet worden nagegaan hoe de Uniewetgever dit recht in de richtlijnen 2004/83 en 2005/85 concreet heeft uitgewerkt. De strekking van de in artikel 4, lid 1, van richtlijn 2004/83 bedoelde samenwerkingsplicht moet immers niet enkel worden onderzocht uit het oogpunt van de systematiek en het doel van deze bepaling, maar ook in het licht van de in richtlijn 2005/85 vastgestelde procedureregels voor de toekenning van internationale bescherming.

19. Opgemerkt zij immers dat richtlijn 2004/83 – dit blijkt uit zowel de titel en de considerans als de inhoud en het doel ervan – niet beoogt procedureregels vast te stellen voor de behandeling van een verzoek om internationale bescherming noch procedurele waarborgen in te voeren die daartoe aan de aanvrager moeten worden verleend. Deze richtlijn strekt er uitsluitend toe voor alle lidstaten gemeenschappelijke criteria vast te stellen voor de erkenning van onderdanen van derde landen als persoon die internationale bescherming behoeft [8], alsmede de inhoud van deze bescherming.

20. Het is in die context dat richtlijn 2004/83 in artikel 4 ervan de feiten en omstandigheden bepaalt waarmee de lidstaten rekening moeten houden om de gegrondheid van de aanvraag te beoordelen en in lid 1 van dit artikel de hier aan de orde zijnde samenwerkingsplicht invoert.

21. De strekking van deze samenwerking is gepreciseerd in het kader van richtlijn 2005/85.

22. Richtlijn 2005/85, die enkele maanden na richtlijn 2004/83 is vastgesteld, beoogt voor alle lidstaten gemeenschappelijke procedurevoorschriften voor de toekenning en de intrekking van de vluchtelingenstatus vast te stellen. In de hoofdstukken II en III van richtlijn 2005/85 zijn in dit verband de voor de aanvrager en de lidstaat geldende rechten en procedurele plichten inzake de beoordeling van een asielaanvraag gepreciseerd en is de in artikel 4, lid 1, van richtlijn 2004/83 neergelegde samenwerking concreet uitgewerkt.

23. De werkingssfeer van richtlijn 2005/85 dient nader te worden gepreciseerd.

24. Overeenkomstig artikel 3, lid 1, ervan, is zij van toepassing op alle asielaanvragen die op het grondgebied van de lidstaten worden ingediend.

25. Krachtens artikel 3, lid 3, ervan, is zij eveneens van toepassing wanneer een lidstaat één enkele procedure invoert waarbij aanvragen worden behandeld in het licht van de twee vormen van internationale bescherming, namelijk asiel en subsidiaire bescherming. Deze bepaling schrijft immers voor dat „[w]anneer de lidstaten een procedure volgen of invoeren waarbij asielverzoeken tegelijkertijd worden behandeld als verzoeken op basis van het Verdrag [betreffende de status van vluchtelingen [9]] en als verzoeken om andere vormen van internationale bescherming verleend overeenkomstig de in artikel 15 van richtlijn 2004/83 [inzake de subsidiaire bescherming] bepaalde omstandigheden, [...] zij de richtlijn gedurende de gehele procedure toe[passen]”.

8 — Zie artikel 1 van die richtlijn.

9 — Dit op 28 juli 1951 te Genève ondertekende verdrag [*Recueil des traités des Nations Unies*, deel 189, blz. 150, nr. 2545 (1954); hierna: „Verdrag van Genève”], is op 22 april 1954 in werking getreden. Het is aangevuld bij het op 4 oktober 1967 in werking getreden Protocol betreffende de status van vluchtelingen van 31 januari 1967.

26. Ik ben mij ervan bewust dat de meeste en zelfs nagenoeg alle lidstaten dit zogenaamde „één-loket”-stelsel – dat sinds 2004 [10] door de Uniewetgever wordt aangemoedigd en dat thans in het gewijzigd voorstel voor richtlijn 2005/85 [11] is opgenomen – hebben ingevoerd.

27. Ter terechtzitting is evenwel gebleken dat een lidstaat, wanneer hij een afzonderlijke administratieve procedure invoert voor de behandeling van een verzoek om subsidiaire bescherming, krachtens artikel 3, lid 3, van richtlijn 2005/85 strikt genomen niet gehouden is de in het kader van de behandeling van de asielaanvraag verleende procedurele waarborgen na te leven.

28. Ten tweede zij eraan herinnerd dat de richtlijnen 2004/83 en 2005/85 zijn vastgesteld op basis van artikel 63, eerste alinea, punt 1, EG, krachtens hetwelk de Raad van de Europese Unie was belast om op grond van een volledige en niet-restrictieve toepassing van het Verdrag van Genève maatregelen te nemen inzake asiel. Deze twee richtlijnen dragen aldus bij aan de invoering van een gemeenschappelijk Europees asielstelsel dat is gebaseerd op een volledige en niet-restrictieve toepassing van dit verdrag en strekken ertoe de bevoegde nationale autoriteiten bij de toepassing van dit verdrag bij te staan door de vaststelling van gemeenschappelijke begrippen en criteria.

29. Bijgevolg, en overeenkomstig de vaste rechtspraak van het Hof [12], leg ik de betrokken bepalingen niet enkel uit tegen de achtergrond van de algemene opzet en de doelstelling van de richtlijnen 2004/83 en 2005/85, maar ook met inachtneming van het Verdrag van Genève [13] en inzonderheid de uitlegging ervan door het Hoog Commissariaat van de Verenigde Naties voor Vluchtelingen (UNHCR). [14]

B – *Strekking van het recht om te worden gehoord*

30. Het Hof heeft gewezen op het belang van het recht om te worden gehoord en op de zeer ruime strekking ervan in de rechtsorde van de Unie.

31. Zo is het vaste rechtspraak dat dit recht een algemeen beginsel van het Unierecht is dat valt onder het in artikel 41 van het Handvest neergelegde recht op behoorlijk bestuur en de in de artikelen 47 en 48 van het Handvest gewaarborgde rechten van de verdediging en het recht op een eerlijk proces. [15]

32. Het recht om te worden gehoord moet in acht worden genomen in elke procedure die kan leiden tot een administratieve of rechterlijke beslissing die de belangen van een persoon ongunstig kan beïnvloeden. Dit recht moet niet enkel door de instellingen van de Unie – krachtens artikel 41, lid 2, sub a, van het Handvest [16] – worden erkend, maar aangezien het een algemeen beginsel van het Unierecht betreft, ook door de overheidsinstanties van alle lidstaten wanneer zij beslissingen nemen

10 — Mededeling van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement over „[e]en doeltreffender gemeenschappelijk Europees asielstelsel: één uniforme procedure als volgende stap” [COM(2004) 503 definitief].

11 — Gewijzigd voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende gemeenschappelijke procedures voor de toekenning en intrekking van de internationale-beschermingsstatus [COM(2011) 319 definitief, punt 3.1.5]. Dit voorstel stelt een enkele procedure vast en bepaalt duidelijk dat de verzoeken in het licht van de twee in richtlijn 2004/83 bedoelde vormen van internationale bescherming moeten worden behandeld, teneinde alle voor de behandeling van asielverzoeken geldende procedurele waarborgen ook te laten gelden voor de verzoeken om subsidiaire bescherming.

12 — Arrest van 9 november 2010, B en D (C-57/09 en C-101/09, Jurispr. blz. I-10979).

13 — Punt 78 en aldaar aangehaalde rechtspraak.

14 — Krachtens artikel 35, lid 1, van het Verdrag van Genève dient het UNHCR toe te zien op de toepassing van de internationale verdragen ter bescherming van vluchtelingen. In dit verband zij verwezen naar het handboek inzake procedures en criteria ter bepaling van de vluchtelingenstatus volgens het Verdrag van 1951 en het Protocol betreffende de status van vluchtelingen van 1967, dat in januari 1992 door het UNHCR is gepubliceerd en kan worden geraadpleegd op http://unhcr.org/refworld/docid/3ae6b32b0.html.

15 — Zie arresten Hof van 18 december 2008, Sopropé (C-349/07, Jurispr. blz. I-10369, punten 36-38 en aldaar aangehaalde rechtspraak), en 21 december 2011, Frankrijk/People's Mojahedin Organization of Iran (C-27/09 P, Jurispr. blz. I-13427, punt 66), alsook arrest Gerecht van 21 maart 2012, Fulmen en Mahmoudian/Raad (T-439/10 en T-440/10, punten 71 en 72 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

16 — Bij arrest van 21 december 2011, Cicala (C-482/10, Jurispr. blz. I-14139), heeft het Hof er uitdrukkelijk op gewezen dat artikel 41, lid 2, sub c, van het Handvest volgens de bewoordingen ervan niet tot de lidstaten maar uitsluitend tot de instellingen en organen van de Unie is gericht (punt 28).

die binnen de werkingssfeer van het Unierecht vallen, zelfs al schrijft de toepasselijke regelgeving een dergelijke formaliteit niet expliciet voor.[17] Bijgevolg moet het recht om te worden gehoord in acht worden genomen bij de behandeling door de bevoegde nationale autoriteit van een verzoek om internationale bescherming overeenkomstig de in het kader van het gemeenschappelijk Europees asielstelsel vastgestelde voorschriften.

33. Volgens vaste rechtspraak waarborgt het recht om te worden gehoord aan eenieder het recht om schriftelijk dan wel tijdens de mondelinge behandeling zijn opmerkingen kenbaar te maken over de gegevens op basis waarvan de overheidsinstantie een voor hem potentieel nadelige beslissing wil nemen.[18] Dit recht houdt voor de overheidsinstantie in dat zij de betrokkene in staat stelt om van die gegevens kennis te nemen tijdens de procedure en zijn standpunt nuttig en effectief kenbaar te maken. Het houdt eveneens in dat de overheidsinstantie met de nodige aandacht kennis neemt van de opmerkingen van de betrokkene.

34. Met het recht om te worden gehoord worden verschillende doelstellingen nagestreefd.

35. Ten eerste is het dienstig voor de vaststelling van de feiten en dus voor het onderzoek van het dossier. Op basis van de opmerkingen van de betrokkene en de mededeling van alle gegevens die de beslissing van de overheidsinstantie kunnen beïnvloeden, moet deze instantie alle in de procedure aan de orde zijnde feiten, omstandigheden en rechtsfeiten met kennis van zaken uitputtend kunnen behandelen.

36. Ten tweede moet het recht om te worden gehoord verzekeren dat de betrokkene effectief wordt beschermd. Hij is gerechtigd deel te nemen aan de hem betreffende procedure en moet er in dit verband op kunnen vertrouwen dat hij vooraf zijn standpunt kenbaar kan maken over alle belangrijke gegevens op basis waarvan de overheidsinstantie haar beslissing wil nemen. Het recht om te worden gehoord moet hem in staat stellen een onjuistheid recht te zetten of gegevens betreffende zijn persoonlijke situatie aan te voeren die ervoor pleiten dat de beslissing wordt genomen, niet wordt genomen of dat in een bepaalde zin wordt besloten.[19] Dat draagt bij tot het creëren van het vertrouwen dat de burger in de overheid moet kunnen stellen.

37. Het Hof heeft duidelijk aanvaard dat het recht om te worden gehoord toepassing vindt in administratieve procedures die door een betrokkene zijn ingeleid om rechten zoals de vrijstelling van douanerechten[20] of communautaire financiële bijstand[21] te kunnen genieten.

38. Het Hof heeft eveneens gepreciseerd hoever dit recht strekt in het kader van quasistrafrechtelijke procedures waarin de overheidsinstantie optreedt tegen de betrokkene wegens een laakbaar geachte handeling en hem economische en financiële sancties oplegt.[22]

17 — Arrest Sopropé, reeds aangehaald (punt 38).

18 — Ibidem (punt 37 en aldaar aangehaalde rechtspraak en punt 50).

19 — Ibidem (punt 49). Zie ook arrest Frankrijk/People's Mojahedin Organization of Iran, reeds aangehaald (punt 65).

20 — Zie met name arrest Hof van 21 november 1991, Technische Universität München (C-269/90, Jurispr. blz. I-5469, punten 23-25) inzake de toekenning van een vrijstelling van douanerechten bij de invoer van wetenschappelijke apparaten, en arrest Gerecht van 9 november 1995, France-aviation/Commissie (T-346/94, Jurispr. blz. II-2841, punt 34), voor een toepassing van deze rechtspraak op de procedures tot terugbetaling van douanerechten.

21 — Arrest van 24 oktober 1996, Commissie/Lisrestal e.a. (C-32/95 P, Jurispr. blz. I-5373).

22 — Zie, voor een toepassing inzake het mededingingsrecht, arrest van 3 september 2009, Papierfabrik August Koehler e.a./Commissie (C-322/07 P, C-327/07 P en C-338/07 P, Jurispr. blz. I-7191), alsmede, voor een toepassing inzake de strijd tegen het terrorisme, arrest Frankrijk/People's Mojahedin Organization of Iran, reeds aangehaald (punten 61-66 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

39. Wanneer de Commissie aldus een kartel of een misbruik van machtspositie bestraft, houdt dat recht om te worden gehoord volgens het Hof in dat de tegen de betrokkene in aanmerking genomen bezwaren hem na het onderzoek en voor de vaststelling van de beslissing moeten worden meegedeeld.[23] Deze mededeling van punten van bezwaar is een voorbereidend stuk dat niet vooruitloopt op de eindbeslissing van de Commissie. In deze mededeling wordt uiteengezet wat de voorafgaande bevindingen van de Commissie zijn over het bestaan van inbreuken op de mededingingsregels; de beoordelingen feitelijk en rechtens die zij in het kader van de instructie van de zaak heeft verricht worden daarin toegelicht, en de tegensprekelijke fase van de procedure wordt geopend.[24]

40. In dezelfde zin verlangt het Hof in beginsel ook voor de besluiten van de Raad tot bevriezing van de tegoeden van bij terroristische daden betrokken entiteiten dat de vaststelling van deze restrictieve maatregelen wordt voorafgegaan door een mededeling van de bezwarende elementen aan de betrokkene, die de gelegenheid moet krijgen om te worden gehoord.[25] Dit beginsel geldt evenwel enkel voor de latere beslissingen tot bevriezing van de tegoeden. Wat de oorspronkelijke beslissingen betreft, heeft het Hof het recht om te worden gehoord ter bescherming van een hoger algemeen belang immers aan beperkingen onderworpen. Aangezien deze maatregelen naar hun aard een verrassingseffect moeten kunnen sorteren en onmiddellijk moeten worden toegepast, heeft het Hof de voorrang gegeven aan de doeltreffendheid van de administratieve maatregelen door de mededeling van de redenen aan de betrokkene te beperken en hem het recht toe te kennen om te worden gehoord bij de vaststelling van de beslissing, of onmiddellijk erna.

41. Hoewel het recht om te worden gehoord onder bepaalde bijzondere omstandigheden kan worden beperkt wanneer het aan een hoger algemeen belang afbreuk kan doen, betreft het niettemin een wezenlijk vormvoorschrift. Derhalve moet de schending van dit recht, overeenkomstig de rechtspraak, als zodanig door de rechter worden bestraft en de nietigverklaring van de beslissing of het deel ervan dat de feiten of de bezwaren betreft waarover de betrokkene zich niet heeft kunnen uitspreken, met zich brengen.[26]

42. Het Hof heeft nog niet de gelegenheid gehad om de strekking van het recht om te worden gehoord te beoordelen in het kader van de procedure voor de behandeling van een verzoek om internationale bescherming. Niettemin zijn de in voormelde rechtspraak ontwikkelde overwegingen volgens mij hier in dezelfde mate van toepassing.

43. In dit soort procedures waarin delicate menselijke en materiële situaties aan de orde zijn en de wezenlijke rechten van de betrokkene natuurlijk moeten worden gevrijwaard, is de inachtneming van die procedurele waarborg immers van het grootste belang. De betrokkene heeft niet enkel een bijzonder centrale rol doordat hij de procedure heeft ingeleid en de enige is die zijn persoonlijke achtergrond alsmede de context ervan concreet kan uiteenzetten, maar tevens omdat de genomen beslissing voor hem van vitaal belang zal zijn.

44. Thans zal ik nagaan hoe de Uniewetgever het recht om te worden gehoord heeft uitgewerkt in de richtlijnen 2004/83 en 2005/85.

23 — Zie met name mijn conclusie in de zaak die aanleiding heeft gegeven tot het arrest Papierfabrik August Koehler e.a./Commissie, reeds aangehaald.

24 — Zie in die zin arrest van 17 november 1987, British-American Tobacco en Reynolds Industries/Commissie (142/84 en 156/84, Jurispr. blz. 4487, punt 70).

25 — Arrest Frankrijk/People's Mojahedin Organization of Iran, reeds aangehaald (punten 61 en 62).

26 — Voor een toepassing, zie eerdergenoemde arresten Technische Universität München en Papierfabrik August Koehler e.a./Commissie.

C – Uitwerking van het recht om te worden gehoord in het kader van de procedure voor de behandeling van een verzoek om internationale bescherming

45. Volgens punt 10 van de considerans van richtlijn 2004/83 en punt 8 van de considerans van richtlijn 2005/85 heeft de Uniewetgever zich ertoe verbonden de grondrechten te eerbiedigen bij de vaststelling van de materiële en procedurele voorschriften inzake de toekenning van internationale bescherming.

46. Wat de behandeling van een verzoek om internationale bescherming betreft heeft de Uniewetgever er dus voor gezorgd dat de bevoegde nationale autoriteiten verzekeren dat de aan de aanvrager verleende procedurele waarborgen, inzonderheid zijn recht om te worden gehoord, daadwerkelijk in acht worden genomen.

47. In de eerste plaats stel ik vast dat de bevoegde nationale autoriteit haar taak moet vervullen door overeenkomstig artikel 8, lid 2, sub a, van richtlijn 2005/85 een individueel, objectief en onpartijdig onderzoek te verrichten naar het verzoek om internationale bescherming. Bovendien dient zij krachtens artikel 23, lid 2, eerste alinea, van richtlijn 2005/85 op gepaste en volledige wijze kennis te nemen van de feiten en omstandigheden waarop het verzoek om internationale bescherming is gebaseerd.

48. Ten tweede wijs ik erop dat, om te garanderen dat het recht om te worden gehoord effectief in acht wordt genomen, met name de in de artikelen 10 en 13 van richtlijn 2005/85 bedoelde procedurele waarborgen aan de aanvrager zijn verleend. Zo moet de bevoegde nationale autoriteit de betrokkene, in een taal die hij begrijpt, inlichten over de te volgen procedure en de middelen waarover hij beschikt om zijn argumenten kenbaar te maken. Verder moet zij hem de beschikking geven over een tolk en moet zij ervoor zorgen dat zijn aanvraag zorgvuldig en aandachtig wordt behandeld, door iemand met het gesprek te belasten die in staat is rekening te houden met de persoonlijke of algemene omstandigheden die een rol spelen bij zijn aanvraag. Tot slot moet de bevoegde nationale autoriteit verzekeren dat de inhoud van het gesprek geheim blijft, zodat de aanvrager effectief voldoende vertrouwen heeft om zijn situatie duidelijk uiteen te zetten en zonder voorbehoud uiting te geven aan zijn standpunten en gevoelens.

49. In de derde plaats stel ik vast dat de aanvrager, vooraleer de beslissing wordt genomen, wordt gehoord tijdens een of meerdere bijeenkomsten waarin hij alle feiten en omstandigheden kan uiteenzetten waarop zijn aanvraag is gebaseerd.

50. Allereerst wordt de aanvrager gehoord tijdens de in artikel 12, lid 2, sub b, van richtlijn 2005/85 [27] bedoelde ontmoeting.

51. Naar mijn mening geeft die ontmoeting concreet gestalte aan de hier in het geding zijnde samenwerkingsplicht van artikel 4, lid 1, van richtlijn 2004/83.

52. Overeenkomstig artikel 12, lid 2, sub b, van richtlijn 2005/85 moet de bevoegde nationale autoriteit de aanvrager op basis van die ontmoeting kunnen bijstaan bij „de indiening van zijn asielverzoek en de overlegging van de essentiële informatie over het asielverzoek, zoals bedoeld in artikel 4, lid 2, van richtlijn 2004/83”. Die informatie betreft niet enkel „[die] van de verzoeker” en alle documentatie waarover hij beschikt „over zijn leeftijd, achtergrond, ook die van [zijn] familieleden, identiteit, nationaliteit(en), land(en) en plaats(en) van eerder verblijf, eerdere asielverzoeken, reisroutes, identiteits- en reisdocumenten”, maar ook de redenen waarom hij een verzoek om internationale bescherming indient.

27 — De in artikel 14 van richtlijn 2005/85 vastgestelde procedure is conform lid 4 ervan op die ontmoeting van toepassing.

53. Deze eerste ontmoeting ligt dus volledig in de lijn van artikel 4 van richtlijn 2004/83 en moet dus worden gezien tegen de achtergrond van de beginselen die de Uniewetgever in dit artikel heeft neergelegd.

54. Dat artikel bevat de voorschriften die de bevoegde nationale autoriteiten moeten naleven wat de mededeling en de beoordeling betreft van de tot staving van het verzoek om internationale bescherming aangevoerde feiten en omstandigheden.

55. Wat asielaanvragen betreft, moet conform artikel 2, sub c, van richtlijn 2004/83 en op basis van erg concrete informatie worden nagegaan of de vrees van de betrokkene om bij de terugkeer naar zijn land van herkomst te worden vervolgd, objectief gegrond is. Wat verzoeken om subsidiaire bescherming betreft, moet tegen de achtergrond van artikel 2, sub e, van deze richtlijn worden beoordeeld of er zwaarwegende gronden bestaan om aan te nemen dat de betrokkene, wanneer hij naar zijn land van herkomst wordt teruggestuurd, een reëel risico loopt op ernstige schade.

56. Op grond van artikel 4, lid 1, van die richtlijn rust de bewijslast op degene die om internationale bescherming verzoekt. Hij moet namelijk alle nodige elementen tot staving van zijn aanvraag indienen [28], wat logisch is aangezien in beginsel enkel de aanvrager in staat is om de situatie te beschrijven waarin hij zich bevindt en de desbetreffende bewijselementen aan te dragen.

57. De Uniewetgever heeft dit beginsel evenwel genuanceerd door toe te voegen dat „[d]e lidstaat [...] tot taak [heeft] om de relevante elementen van het verzoek in samenwerking met de verzoeker te beoordelen". Het is dus in dit stadium van de procedure dat de Uniewetgever de samenwerking invoert waarvan de strekking thans aan de orde is.

58. De samenwerking moet dus worden geacht te zijn beperkt tot de mededeling van de relevante feiten en de elementen die noodzakelijk zijn om de gegrondheid van de aanvraag te beoordelen.

59. Het feit dat het begrip samenwerking wordt gehanteerd, houdt bovendien in dat beide partijen samenwerken met het oog op de verwezenlijking van een gemeenschappelijk doel.

60. Bij de voorbereidende werkzaamheden van richtlijn 2004/83 ging het er voor de Commissie om een „gedeelde" verplichting tot vaststelling en beoordeling van alle relevante feiten in te voeren voor de aanvrager en voor de met de behandeling van de aanvraag belaste lidstaat. [29]

61. Volgens de commentaar van het UNHCR moest er een „gedeelde verantwoordelijkheid voor de aanvrager en de onderzoeker" worden ingevoerd voor de vaststelling en de beoordeling van de elementen die noodzakelijk zijn om de aanvraag te beoordelen. [30]

62. Die samenwerkingsplicht is een verplichting die overeenkomstig artikel 11 van richtlijn 2005/85 op de asielzoeker rust.

28 — Zie dienaangaande ook artikel 10, lid 1, sub a, van richtlijn 2005/85.

29 — Zie commentaar van de Commissie op artikel 7, sub a, opgenomen in het voorstel voor richtlijn van de Raad van 12 september 2001 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, en de inhoud van de verleende bescherming [COM(2001) 510 def].

30 — Zie geannoteerde commentaar van het UNHCR over richtlijn 2004/83 inzake artikel 4, lid 1, ervan.

63. Hij is immers degene die de procedure inleidt waarmee hij aanspraak maakt op een recht. Hij is eveneens de enige die zijn persoonlijke achtergrond alsmede de context ervan concreet kan uiteenzetten en de eerste nuttige inlichtingen kan verstrekken. Deze samenwerking brengt verschillende verplichtingen mee, zoals onder meer de verplichting voor de betrokkene om op een bepaalde datum persoonlijk te verschijnen, om de documenten en de voorwerpen die in zijn bezit zijn en die relevant zijn voor de behandeling van de aanvraag te overhandigen, en om te aanvaarden dat zijn verklaringen worden geregistreerd.

64. Deze samenwerkingsplicht rust eveneens op de lidstaat. Zij vindt haar rechtvaardiging in de moeilijkheden die de aanvrager van internationale bescherming kan ondervinden bij het vergaren van bewijsmateriaal.

65. Ten eerste is het weinig aannemelijk dat de aanvrager steeds in staat is om te beoordelen of zijn aanvraag aan de criteria van het Verdrag van Genève of richtlijn 2004/83 voldoet, dat hij kennis heeft van de andere mensenrechteninstrumenten waarop andere vormen van internationale bescherming zijn gebaseerd of dat hij meteen het voor de behandeling van het onderzoek meest geschikte bewijsmateriaal kan overleggen.

66. Ten tweede moet niet alleen rekening worden gehouden met de materiële, maar eveneens met de psychologische noodsituatie waarin de asielzoeker zich kan bevinden. Zoals het UNHCR in herinnering brengt, is het mogelijk dat hij, na zijn land te zijn ontvlucht, met het strikte minimum aankomt, over geen enkel identiteitsbewijs beschikt en bijgevolg niet in staat is om zijn verklaringen met schriftelijke bewijsstukken te staven. Bovendien kan de aanvrager, gelet op zijn ervaringen in zijn land van herkomst, ernstige psychologische problemen ondervinden en argwaan koesteren jegens overheidsinstanties, en kan hij bang zijn om zijn mening vrij te uiten en alle informatie over zijn situatie zonder voorbehoud uiteen te zetten. [31]

67. In deze omstandigheden moet de in artikel 4, lid 1, van richtlijn 2004/83 voorziene samenwerking het mogelijk maken om, afhankelijk van de omstandigheden van elk concreet geval, de voor de beoordeling van het verzoek om internationale bescherming meest relevante gegevens te verzamelen en te beoordelen en om, tezamen met de aanvrager en met de middelen waarover de bevoegde nationale autoriteit beschikt, alle nodige informatie te vergaren om de geloofwaardigheid van de aanvrager en de gegrondheid van zijn aanvraag te beoordelen.

68. In deze fase van mijn beoordeling kan ik dus nu reeds de conclusie trekken dat de Uniewetgever, door in artikel 4, lid 1, van richtlijn 2004/83 een samenwerkingsplicht in te voeren, de lidstaat niet heeft willen verplichten om, alvorens een afwijzende beslissing te nemen, de gegevens mee te delen op basis waarvan hij een dergelijke beslissing wil nemen en kennis te nemen van de opmerkingen van de aanvrager dienaangaande. Deze samenwerking, en de ontmoeting waarin zij tot uiting kan komen, strekt er uitsluitend toe de aanvrager bij te staan bij de indiening van zijn aanvraag en de mededeling van de daartoe essentieel geachte informatie.

69. Vervolgens zij opgemerkt dat de aanvrager eveneens het recht heeft om te worden gehoord in het kader van het in artikel 12, lid 1, van richtlijn 2005/85 bedoelde persoonlijk onderhoud.

70. Krachtens artikel 13, lid 3, van deze richtlijn, moet dit onderhoud de betrokkene in staat stellen alle redenen voor zijn aanvraag uiteen te zetten. Ook dit onderhoud is dus niet bedoeld om de beoordeling door de bevoegde nationale autoriteit ter kennis van de betrokkene te brengen en alvorens een beslissing te nemen, kennis te nemen van de opmerkingen van de aanvrager.

31 — Zie geannoteerde commentaar van het UNHCR over richtlijn 2004/83 inzake artikel 4 ervan en punten 195-205 van het handboek inzake procedures en criteria ter bepaling van de vluchtelingenstatus volgens het Verdrag van 1951 en het Protocol betreffende de status van vluchtelingen van 1967, zoals vermeld in voetnoot 14.

71. Tot slot moet worden aangestipt dat de aanvrager op de hoogte wordt gesteld van de rapporten die na elke bijeenkomst worden opgesteld.

72. Overeenkomstig artikel 14 van richtlijn 2005/85 moet van de gesprekken tussen de aanvrager en de bevoegde nationale autoriteit namelijk een schriftelijk rapport worden opgesteld, dat aan de betrokkene „tijdig" moet worden meegedeeld of vroeg genoeg om hem in staat te stellen tijdig een beroep voor te bereiden of in te stellen. Dit rapport moet „ten minste" de voornaamste informatie over de aanvraag bevatten. Bovendien kan de lidstaat de betrokkene vragen de inhoud ervan goed te keuren, waarbij de punten waarmee hij het oneens is in voorkomend geval in zijn persoonlijk dossier kunnen worden opgenomen. De aanvrager heeft dus de mogelijkheid om bepaalde gegevens recht te zetten alvorens de beslissing wordt genomen dan wel, in het kader van een beroep in rechte, nadat de beslissing is genomen.

73. Op grond van deze analyse van de voor de behandeling van een verzoek om internationale bescherming geldende materiële en procedurele voorschriften, moet worden vastgesteld dat de Uniewetgever de lidstaten, noch in het kader van de in artikel 4, lid 1, van richtlijn 2004/83 bedoelde samenwerking noch naar aanleiding van de aan de beslissingen voorafgaande persoonlijke gesprekken en mededelingen, heeft willen verplichten om de beoogde ontwerpbeslissing aan de betrokkene mee te delen en hem om zijn standpunt te vragen wanneer zij voornemens zijn een afwijzende beslissing te nemen.

74. Nu een dergelijke verplichting dus niet uit de richtlijnen 2004/83 en 2005/85 kan worden afgeleid, rijst de vraag of zij kan worden gevonden in de rechtspraak van het Hof inzake de strekking van het recht om te worden gehoord.

75. Ik meen van niet.

76. Ik heb inderdaad vastgesteld dat het Hof, voor quasistrafrechtelijke procedures zoals die waarin de Commissie een kartel of een misbruik van machtspositie bestraft, heeft aanvaard dat het recht om te worden gehoord inhoudt dat de tegen de betrokkene in aanmerking genomen bezwaren aan hem moeten worden meegedeeld alvorens de beslissing wordt genomen. In deze mededeling worden de voorafgaande bevindingen van de Commissie over het bestaan van een inbreuk op de mededingingsregels uiteengezet door te verduidelijken welke beoordelingen feitelijk en rechtens zij in het kader van de instructie van de zaak heeft verricht.[32]

77. In dit verband stelt het recht om te worden gehoord de betrokkene effectief in staat om, vooraleer de beslissing wordt genomen, kennis te nemen van de wijze waarop de autoriteit voornemens is de aangevoerde feiten rechtens te beoordelen en zich in voorkomend geval uit te spreken over de juridische motivering ervan.

78. Het gaat hier evenwel om quasistrafrechtelijke procedures waarin de Commissie de onderneming vervolgt wegens een laakbaar geachte handeling. De mededeling van punten van bezwaar is dan vergelijkbaar met een na een onderzoek van de Commissie geformuleerde „tenlastelegging". Zij leidt de tegensprekelijke fase in van de procedure, waarin de onderneming haar schriftelijke opmerkingen kenbaar kan maken en ter terechtzitting kan worden gehoord over de haar verweten feiten, de bewijselementen tot staving van deze feiten alsmede de kwalificatie ervan.

79. In dit verband wordt het recht om te worden gehoord opgevat als een daadwerkelijk recht van verdediging, dat de onderneming in staat stelt de jegens haar geformuleerde bezwaren te weerleggen alvorens de Commissie haar een sanctie of geldboete oplegt.

32 — Zie voetnoten 23 en 24.

80. Tijdens een procedure zoals die welke in het hoofdgeding aan de orde is, die door de betrokkene zelf is ingeleid om een recht geldend te maken, heeft hij zijn opmerkingen over de in aanmerking te nemen elementen evenwel reeds kenbaar kunnen maken.

81. Zoals het Hof in eerdergenoemde arresten Sopropé en Frankrijk/People's Mojahedin Organization of Iran in herinnering heeft gebracht, heeft het voorschrift dat aan de adressaat van een bezwarend besluit de gelegenheid moet worden geboden om zijn opmerkingen kenbaar te maken voordat deze beslissing wordt genomen, tot doel de betrokken autoriteit in staat te stellen naar behoren rekening te houden met alle relevante elementen. Om de effectieve bescherming van die adressaat te verzekeren, beoogt dit voorschrift met name deze in staat te stellen een onjuistheid recht te zetten of persoonlijke omstandigheden aan te voeren die ervoor pleiten dat de beslissing wordt genomen, niet wordt genomen of dat in een bepaalde zin wordt beslist.

82. Gelet op het hiervoor beschreven wettelijk kader, moet worden vastgesteld dat de Uniewetgever erop heeft toegezien dat het recht van de aanvrager om te worden gehoord voordat een beslissing wordt genomen, onder die voorwaarden wordt gewaarborgd.

83. Nadat de eerste gegevens waarop een verzoek om internationale bescherming is gebaseerd allereerst via een formulier of een standaardvragenlijst worden meegedeeld, kan de aanvrager tijdens de fase van de instructie van de aanvraag duidelijk maken dat de feiten en de omstandigheden waarmee hij in zijn land van herkomst wordt geconfronteerd, met de werkelijkheid overeenstemmen. In dit verband maakt de in artikel 4, lid 1, van richtlijn 2004/83 neergelegde samenwerking het de aanvrager mogelijk om de meest relevante gegevens te beoordelen en om tezamen met de bevoegde nationale autoriteit alle tot staving van zijn aanvraag noodzakelijke informatie te vergaren. Wat het in artikel 12 van richtlijn 2005/85 bedoelde persoonlijke onderhoud betreft, dit is voor de aanvrager een nieuwe gelegenheid om een gesprek te voeren met de persoon die het best in staat is om rekening te houden met zijn persoonlijke situatie. Hij kan alle redenen voor zijn aanvraag uiteenzetten alsook elk nieuw element aandragen dat hij in zijn argumentatie niet had opgenomen en zijn zienswijze toelichten. Dit onderhoud biedt de bevoegde nationale autoriteit de gelegenheid om de relevantie van al deze gegevens zeer concreet na te gaan teneinde de persoonlijkheid van de betrokkene alsmede de geloofwaardigheid van zijn verklaringen te beoordelen en in voorkomend geval bepaalde tegenstrijdigheden weg te nemen.

84. Verder zij vermeld dat de bevoegde nationale autoriteit de beslissing tot afwijzing van de asielaanvraag volgens artikel 9 van richtlijn 2005/85 in feite en in rechte met redenen moet omkleden. Bovendien moeten de lidstaten krachtens artikel 39 van deze richtlijn het recht op een daadwerkelijk rechtsmiddel waarborgen. Aldus moet de regelmatigheid van de eindbeslissing, en met name de redenen waarom de bevoegde instantie de asielaanvraag ongegrond heeft verklaard, door de nationale rechter grondig kunnen worden getoetst bij het beroep tegen de beslissing tot afwijzing van die aanvraag. [33]

85. Tot slot zij eraan herinnerd dat de in de richtlijnen 2004/83 en 2005/85 neergelegde procedures minimumnormen betreffen. Volgens artikel 3 van richtlijn 2004/83 en artikel 5 van richtlijn 2005/85 kunnen de lidstaten gunstigere normen inzake de materiële voorwaarden en de procedures voor de toekenning of intrekking van internationale bescherming invoeren of handhaven, voor zover die verenigbaar zijn met die richtlijnen. Bijgevolg kunnen de lidstaten de fundamentele waarborgen versterken die aan de aanvrager in het kader van de behandeling van zijn aanvraag worden verleend. De Nederlandse regering geeft aldus in haar opmerkingen aan dat in Nederland de bevoegde minister verplicht is de aanvrager schriftelijk onder opgave van redenen in te lichten over zijn voornemen om zijn verzoek om internationale bescherming af te wijzen zodat daarop schriftelijk kan worden gereageerd en in voorkomend geval gebreken in de beslissing kunnen worden rechtgezet.

33 — Zie in dit verband arrest Samba Diouf, reeds aangehaald (punt 56).

86. Gelet op het bovenstaande ben ik dan ook van mening dat de samenwerkingsplicht van artikel 4, lid 1, van richtlijn 2004/83, gelezen tegen de achtergrond van de in richtlijn 2005/85 neergelegde procedurele voorschriften en waarborgen, aldus dient te worden opgevat dat de voor de behandeling van de aanvraag bevoegde autoriteit niet gehouden is, alvorens een afwijzende beslissing te nemen, de gegevens mee te delen op basis waarvan zij deze beslissing wil nemen en kennis te nemen van de opmerkingen van de aanvrager dienaangaande.

87. Deze uitlegging geldt voor de behandeling van een asielaanvraag.

88. Overeenkomstig artikel 3, lid 3, van richtlijn 2005/85 moet deze uitlegging eveneens worden gevolgd wanneer de lidstaat een enkele procedure heeft ingevoerd in het kader waarvan hij – op verzoek van de betrokkene of ambtshalve – de aanvraag in het licht van de twee vormen van internationale bescherming behandelt, waarbij de bevoegde nationale autoriteit dus automatisch de gronden voor subsidiaire bescherming beoordeelt wanneer aan de voorwaarden voor de toekenning van de vluchtelingenstatus niet is voldaan. Zoals is gebleken moet zij in dat geval immers gedurende deze gehele procedure de in richtlijn 2005/85 neergelegde procedurele voorschriften en waarborgen in acht nemen.

89. Wanneer daarentegen de lidstaat het verzoek om subsidiaire bescherming in het kader van een afzonderlijke procedure behandelt, is hij ingevolge de werkingssfeer van richtlijn 2005/85 niet gehouden om de inachtneming van de in het kader van de behandeling van een asielaanvraag verleende procedurele waarborgen te verzekeren. Niettemin is hij nog steeds verplicht om in het kader van artikel 4, lid 1, van richtlijn 2004/83 met de aanvrager samen te werken, en het recht om te worden gehoord te waarborgen aangezien dit, zoals gezegd, een algemeen beginsel van het Unierecht betreft.

90. Wanneer een verzoek om subsidiaire bescherming in het kader van een nieuwe procedure wordt ingediend nadat een asielaanvraag is afgewezen, is de bevoegde nationale autoriteit gelet op het bovenstaande volgens mij dan ook niet gehouden om haar ontwerpbeslissing mee te delen, op voorwaarde evenwel dat zij de betrokkene in staat heeft gesteld om alle argumenten kenbaar te maken en alle stukken over te leggen ten bewijze dat hij voldoet aan de in artikel 15 van richtlijn 2004/83 bedoelde specifieke voorwaarden voor subsidiaire bescherming.

91. Gelet op het voorgaande, geef ik het Hof dan ook in overweging voor recht te verklaren dat de samenwerkingsplicht als bedoeld in artikel 4, lid 1, van richtlijn 2004/83, gelezen tegen de achtergrond van de in richtlijn 2005/85 neergelegde procedurele voorschriften en waarborgen, aldus moet worden uitgelegd dat de bevoegde nationale autoriteit die een na de afwijzing van een asielaanvraag ingediend verzoek om subsidiaire bescherming wil afwijzen, niet gehouden is, alvorens een afwijzend besluit vast te stellen, de gegevens mee te delen op basis waarvan zij dit besluit wil vaststellen en kennis te nemen van de opmerkingen van de aanvrager dienaangaande.

92. Overeenkomstig artikel 3 van richtlijn 2004/83 en artikel 5 van richtlijn 2005/85 kunnen de lidstaten gunstigere normen voor de procedures voor de toekenning of intrekking van internationale bescherming invoeren of handhaven, voor zover die verenigbaar zijn met die richtlijnen.

D – *Toepassing op de onderhavige zaak*

93. Hoewel uitsluitend de rechter bij wie het hoofdgeding aanhangig is moet beoordelen of de aan de aanvrager verleende procedurele waarborgen zijn miskend bij de vaststelling van het besluit, wil ik in het kader van de in artikel 267 VWEU ingevoerde justitiële samenwerking de verwijzende rechter toch de volgende beoordelingselementen verschaffen.

94. Ten tijde van de feiten van het hoofdgeding waren de voorschriften voor de behandeling van asielaanvragen opgenomen in de Refugee Act 1996 (vluchtelingenwet van 1996). De procedurele voorschriften voor de behandeling van een verzoek om subsidiaire bescherming waren evenwel opgenomen in de European Communities (Eligibility for Protection) Regulations 2006 (regeling van 2006 inzake de voorwaarden om in het kader van de Europese Gemeenschappen voor bescherming in aanmerking te komen)[34], waarbij richtlijn 2004/83 is omgezet.

95. Ter terechtzitting is gebleken dat een verzoek om subsidiaire bescherming in Ierland in een afzonderlijke procedure wordt behandeld. Thans bestaat er dus geen gemeenschappelijke procedure. Zoals Ierland en de Commissie hebben bevestigd, gelden de door de Uniewetgever in richtlijn 2005/85 neergelegde procedurele waarborgen dus niet voor deze procedure.

96. Ten eerste beweert M. voor de verwijzende rechter dat hij tijdens de behandeling van zijn verzoek om subsidiaire bescherming niet is gehoord en dat hij geen kennis had van de gegevens op basis waarvan de bevoegde nationale autoriteit voornemens was haar afwijzende beslissing te nemen.

97. Blijkens het dossier is hij in dit stadium van de procedure immers niet gehoord in het kader van een persoonlijk onderhoud.

98. Ook al wordt het verzoek om subsidiaire bescherming in een afzonderlijke procedure behandeld, toch denk ik niet dat de procedurele waarborgen die M. reeds tijdens de procedure voor de behandeling van zijn asielaanvraag zijn verleend, buiten beschouwing moeten worden gelaten. Beide procedures hangen immers nog steeds nauw met elkaar samen en blijven op zeer concrete wijze gebaseerd op de persoonlijke achtergrond en op soortgelijke feiten. Nochtans moet men zich ervan vergewissen dat M. al zijn opmerkingen over de specifieke redenen voor zijn verzoek om subsidiaire bescherming effectief en nuttig kenbaar heeft kunnen maken.

99. Gelet op de thans beschikbare gegevens, heb ik het gevoel dat de betrokkene daadwerkelijk de mogelijkheid heeft gehad zijn standpunt kenbaar te maken over de elementen die niet enkel grond opleveren voor de toekenning van de vluchtelingenstatus, maar ook voor het verlenen van subsidiaire bescherming.

100. Op 21 mei 2008 heeft M. zijn asielaanvraag bij het ORAC ingediend en is hij overeenkomstig artikel 8 van de Refugee Act 1996 in het kader van een eerste gesprek gehoord. Tijdens dit onderhoud werd hem een vragenlijst overhandigd teneinde alle relevante persoonlijke gegevens alsmede de redenen voor zijn aanvraag van hem te verkrijgen. Op basis hiervan en krachtens artikel 11 van die wet is M. op 23 augustus 2008 gehoord tijdens een persoonlijk onderhoud waarin hij alle redenen voor zijn aanvraag en alle elementen tot staving ervan heeft kunnen uiteenzetten. Op basis van dit onderhoud is een rapport opgesteld, dat als beslissing in eerste aanleg[35] een negatief advies van het ORAC inhield, dat met name van oordeel was dat de aanvraag van de betrokkene, gelet op de termijn waarbinnen hij zijn aanvraag heeft ingediend, niet geloofwaardig genoeg was.

101. Op 8 september 2008 is de betrokkene in kennis gesteld van dit advies. M. heeft overeenkomstig artikel 16, lid 1, van de Refugee Act 1996 bij de Refugee Appeals Tribunal (Ierland) beroep ingesteld tegen dit advies. Dit beroep is in een schriftelijke procedure beoordeeld, aangezien de mondelinge fase van de procedure krachtens artikel 13, leden 5 en 6, sub c, van deze wet wegvalt wanneer de aanvrager zijn aanvraag zonder geldige reden niet binnen een redelijke termijn heeft ingediend.[36] Tijdens deze

34 — Hierna: „regeling van 2006”.

35 — Overeenkomstig artikel 13, lid 4, sub a, van de Refugee Act 1996, moet het rapport worden meegedeeld aan de aanvrager.

36 — Dit is eveneens het geval wanneer het verzoek kennelijk ongegrond is of de verzoeker de autoriteiten heeft misleid door valse gegevens over te leggen (omzetting van artikel 23, lid 4, van richtlijn 2005/85).

procedure heeft hij zijn standpunt over de door het ORAC opgegeven redenen tot afwijzing van de asielaanvraag kenbaar kunnen maken en heeft hij de redenen waarom hij niet naar zijn land van herkomst kan terugkeren nogmaals uiteengezet, door bij zijn stukken bijkomende elementen te voegen die op 25 september 2008 zijn meegedeeld.

102. Bij uitspraak van 28 oktober 2008 heeft de Refugee Appeals Tribunal het negatieve advies van het ORAC bevestigd en in overweging gegeven M. de vluchtelingenstatus te weigeren. Deze beslissing, die volgens artikel 16, lid 17, van de Refugee Act 1996 met redenen moet worden omkleed, is op 31 oktober 2008 ter kennis van de betrokkene gebracht. Hij heeft de bevindingen van het ORAC en zijn laatstgenoemde beslissing niet bestreden voor de High Court. [37]

103. Bij een op 8 december 2008 betekende brief is M. in kennis gesteld van het besluit waarbij de Minister for Justice, Equality and Law Reform zijn asielaanvraag heeft afgewezen en een bevel tot uitzetting tot hem heeft gericht. Bij deze kennisgeving was een bericht gevoegd dat hij enerzijds om subsidiaire bescherming kon verzoeken en anderzijds een tijdelijke verblijfsvergunning kon aanvragen. Te dien einde waren een informatieve nota over de subsidiaire bescherming en het aanvraagformulier bij die brief in bijlage opgenomen. Behalve de persoonlijke gegevens is de aanvrager verzocht om alle bijkomende documenten mee te delen en een omstandige beschrijving te geven van de redenen die specifiek verband hielden met de tot staving van zijn verzoek om subsidiaire bescherming aangevoerde omstandigheden, door met name te preciseren aan welke ernstige schade hij zich bij de terugkeer naar zijn land van herkomst blootstelt.

104. Daarop heeft M. op 31 december 2008 een verzoek om subsidiaire bescherming ingediend, dat op 15 juli 2009 en 6 augustus 2010 met bewijsstukken is aangevuld. Dit is behandeld overeenkomstig regels 4 en 5 van de regeling van 2006, die artikel 4 van richtlijn 2004/83 omzetten. Aldus was de nationale autoriteit krachtens regel 5 van de regeling van 2006 verplicht om bij het nemen van de beslissing rekening te houden met alle relevante gegevens over het land van herkomst, met inbegrip van de wetten en voorschriften ervan en hun uitvoeringsbepalingen, de door de aanvrager meegedeelde verklaringen en documenten, daaronder begrepen de gegevens inzake het feit dat hij is of zou kunnen worden vervolgd of ernstige schade heeft geleden of zou kunnen lijden, de individuele situatie en de persoonlijke omstandigheden van de aanvrager, inclusief factoren zoals zijn achtergrond, geslacht, leeftijd en activiteiten die heeft verricht sinds hij zijn land van herkomst heeft verlaten en die, wanneer hij terugkeert, vervolgingen of ernstige schade met zich kunnen brengen.

105. Op 24 september 2010 heeft de Minister for Justice, Equality and Law Reform het verzoek om subsidiaire bescherming afgewezen op grond dat het wegens de ernstige twijfel over de geloofwaardigheid van de beweringen van de aanvrager niet mogelijk was om aan te tonen dat hij bij de terugkeer naar zijn land van herkomst een risico zou lopen op ernstige schade. M. is op 30 september 2010 van deze weigering in kennis gesteld.

106. Op basis van de hiervoor weergegeven uiteenzetting van de feiten, ben ik van mening dat M. alle feiten en omstandigheden heeft kunnen meedelen die volgens hem grond opleveren voor via het asielrecht dan wel via subsidiaire bescherming geboden internationale bescherming. Bovendien neem ik aan dat hij kennis had van de elementen op basis waarvan de bevoegde nationale autoriteit voornemens was de gegrondheid van die aanvraag na te gaan, aangezien hij bij de behandeling van zijn asielaanvraag meermaals door het ORAC is gehoord en nadien kennis heeft kunnen nemen van de door deze instantie ingeroepen redenen om in het kader van het bij het Refugee Appeals Tribunal ingediende beroep een negatief advies uit te brengen. Tot slot is hij in kennis gesteld van de redenen waarom de Minister for Justice, Equality and Law Reform de afwijzende beslissing heeft genomen.

37 — Uit de door Ierland ingediende opmerkingen blijkt dat een verzoeker die een negatief advies krijgt van het ORAC en/of de Refugee Appeals Tribunal krachtens artikel 5, lid 1, sub h en i, van de Illegal Immigrants (Trafficking) Act 2000 (wet van 2000 inzake illegale immigratie en mensenhandel) beroep kunnen instellen bij de High Court.

107. Ten tweede verwijt M. de bevoegde nationale autoriteit haar beoordeling te hebben gebaseerd op in 2010 gepubliceerde documenten en meer bepaald op een rapport van het US State Department over de situatie in Rwanda, hoewel de betrokkene in een brief van 6 augustus 2010 zelf hetzelfde rapport uit 2008 alsook bijkomende bijgewerkte informatie over het Rwandese rechtsstelsel heeft verstrekt.

108. De bevoegde nationale autoriteit kan niet worden verweten de gegrondheid van de betrokken aanvraag op basis van de meest nauwkeurige en actuele informatie over de algemene situatie in Rwanda te hebben beoordeeld.

109. Krachtens artikel 4, lid 3, sub a, van richtlijn 2004/83, moeten de lidstaten het verzoek om internationale bescherming immers op individuele basis beoordelen en rekening houden met „alle relevante feiten in verband met het land van herkomst *op het tijdstip waarop een beslissing inzake het verzoek wordt genomen*[38]". Krachtens artikel 8, lid 2, van richtlijn 2005/85, dat evenwel geen toepassing vindt in onderhavige procedure, moet de voor de behandeling van de aanvraag bevoegde autoriteit bovendien een deugdelijk en objectief onderzoek voeren en er daartoe voor zorgen dat „er nauwkeurige en actuele informatie wordt verzameld uit verschillende bronnen, [...] over de algemene situatie in [het] land [...] van oorsprong van [de] asielzoeker [...]".

110. Zoals de High Court in het eerdergenoemde arrest Ahmed v. Minister for Justice, Equality and Law Reform heeft geoordeeld, moet de aanvrager er dan ook op kunnen rekenen dat de voor de behandeling van de aanvraag bevoegde autoriteit zich er bij de uitvoering van haar taak van vergewist dat zij over de meest recente informatie beschikt.

111. Thans moet worden nagegaan of het rapport van 2010 een aanzienlijke invloed heeft gehad op de beslissing van de bevoegde nationale autoriteit. Indien dit het geval was en voor zover het bijgevolg een wezenlijk element zou betreffen, meen ik dat de betrokkene aldus in de gelegenheid had moeten worden gesteld om zijn opmerkingen daarover kenbaar te maken. In de onderhavige zaak en gelet op de gegevens van het dossier lijkt dit evenwel niet het geval te zijn geweest. De verwijzende rechter wijst erop dat de algemene toestand en de veiligheidssituatie in Rwanda tussen 2007 en 2010 niet merkbaar zijn gewijzigd. Daarnaast merkt hij op dat de verschillen tussen de rapporten van 2008 en 2010 inzake de persoonlijke situatie van de aanvrager en met name het gebrek aan geloofwaardigheid die hem in wezen wordt verweten, niet erg relevant zijn. Het ziet er bijgevolg naar uit dat de gegevens waarop de Minister for Justice, Equality and Law Reform zich heeft gebaseerd enkel de conclusies bevestigen die reeds tijdens de procedure voor de behandeling van de asielaanvraag waren getrokken.

112. Ten derde stelt M. dat hij niet wist wanneer er uitspraak zou worden gedaan over zijn verzoek om subsidiaire bescherming, waarbij hij bovendien kritiek uit op de duur van de procedure.

113. Blijkens het dossier heeft de procedure voor de behandeling van de door M. ingediende asielaanvraag zes en een halve maand en die van zijn verzoek om subsidiaire bescherming 21 maanden geduurd. De betrokkene heeft dus uitsluitsel gekregen over zijn situatie na een procedure die iets meer dan twee jaar en drie maanden heeft geduurd.

114. Deze duur lijkt me kennelijk onredelijk. Ook al is de behandeling van het verzoek om subsidiaire bescherming in Ierland niet onderworpen aan de procedurevoorschriften van artikel 23, lid 2, van richtlijn 2005/85 – dat bepaalt dat de lidstaten ervoor moeten zorgen dat de procedure voor de behandeling van een verzoek om internationale bescherming *zo spoedig mogelijk* wordt afgerond en *indien er binnen zes maanden geen besluit kan worden genomen*, dat de aanvrager in kennis wordt

38 — Eigen cursivering.

gesteld van het uitstel of informatie ontvangt over de termijn –, toch is de bevoegde nationale autoriteit gehouden om bij de vaststelling van een onder de werkingssfeer van het Unierecht vallende beslissing de naleving te waarborgen van het recht van de betrokkene op een behoorlijk bestuur, hetgeen een algemeen beginsel van het Unierecht betreft.

115. Verzoeken om subsidiaire bescherming moeten dus net zoals asielaanvragen binnen een redelijke termijn zorgvuldig worden behandeld, aangezien de snelheid van de procedure niet enkel bijdraagt tot de rechtszekerheid maar ook tot de integratie van de aanvrager.

116. Het staat bijgevolg aan de verwijzende rechter om te beoordelen in hoeverre de relatief lange duur van deze procedure afbreuk heeft kunnen doen aan de rechten en waarborgen die M. in het kader van de procedure voor de behandeling van zijn verzoek om subsidiaire bescherming toekwamen.

II – Conclusie

117. Mitsdien geef ik het Hof in overweging, de prejudiciële vraag van de High Court te beantwoorden als volgt:

„De samenwerkingsplicht als bedoeld in artikel 4, lid 1, 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, gelezen tegen de achtergrond van de procedurele voorschriften en waarborgen neergelegd in 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, dient aldus te worden uitgelegd dat een bevoegde nationale autoriteit die voornemens is een na de afwijzing van een asielaanvraag ingediend verzoek om subsidiaire bescherming af te wijzen, niet gehouden is, alvorens haar besluit vast te stellen, de gegevens mee te delen op basis waarvan zij dit besluit wil vaststellen en kennis te nemen van de opmerkingen van de aanvrager dienaangaande.

Overeenkomstig artikel 3 van richtlijn 2004/83 en artikel 5 van richtlijn 2005/85 kunnen de lidstaten gunstigere normen voor de procedures voor de toekenning of intrekking van internationale bescherming invoeren of handhaven, voor zover die verenigbaar zijn met die richtlijnen.”