ARREST VAN HET HOF (Derde kamer)

20 oktober 2016*

„Prejudiciële verwijzing — Richtlijn 2004/83/EG — Minimumnormen voor de erkenning als vluchteling of als persoon die voor subsidiaire bescherming in aanmerking komt — Nationale procedureregel die voor het indienen van een verzoek om subsidiaire bescherming voorziet in een termijn van vijftien werkdagen vanaf de kennisgeving van de afwijzing van de asielaanvraag — Procedurele autonomie van de lidstaten — Gelijkwaardigheidsbeginsel — Doeltreffendheidsbeginsel — Goed verloop van de procedure voor de behandeling van het verzoek om subsidiaire bescherming — Goed verloop van de terugkeerprocedure — Onverenigbaarheid”

In zaak C-429/15,

betreffende een verzoek om een prejudiciële beslissing krachtens artikel 267 VWEU, ingediend door de Court of Appeal (rechter in tweede aanleg, Ierland) bij beslissing van 29 juli 2015, ingekomen bij het Hof op 5 augustus 2015, in de procedure

Evelyn Danqua

tegen

Minister for Justice and Equality,

Ireland,

Attorney General,

wijst HET HOF (Derde kamer),

samengesteld als volgt: L. Bay Larsen (rapporteur), kamerpresident, M. Vilaras, J. Malenovský, M. Safjan en D. Šváby, rechters,

advocaat-generaal: Y. Bot,

griffier: K. Malacek, administrateur,

gezien de stukken en na de terechtzitting op 16 juni 2016,

gelet op de opmerkingen van:

— Evelyn Danqua, vertegenwoordigd door M. Trayers, solicitor, P. O’Shea, BL, en C. Power, SC,

— de Minister for Justice and Equality, vertegenwoordigd door R. Cotter en E. Creedon als gemachtigden, bijgestaan door F. O’Sullivan, BL, en R. Barron, SC,

* Procestaal: Engels.

— de Europese Commissie, vertegenwoordigd door M. Condou-Durande en X. Lewis als gemachtigden,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 29 juni 2016,

het navolgende

Arrest

1 Het verzoek om een prejudiciële beslissing betreft de uitlegging van het gelijkwaardigheidsbeginsel.

2 Dit verzoek is ingediend in het kader van een geding tussen Evelyn Danqua, Ghanees staatsburger, enerzijds, en de Minister for Justice and Equality (minister van Justitie en Gelijke Kansen, Ierland; hierna: „minister"), Ireland en de Attorney General, anderzijds, over de weigering van de minister om Danqua's verzoek tot toekenning van de subsidiaire-beschermingsstatus te behandelen.

Toepasselijke bepalingen

Richtlijn 2004/83/EG

3 Volgens artikel 2, onder a), e) en f), 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 (PB 2004, L 304, blz. 12) werd verstaan onder:

„a) ‚internationale bescherming': de vluchtelingenstatus en de subsidiaire bescherming zoals omschreven in de punten d) en f);

[...]

e) ‚persoon die voor de subsidiaire-beschermingsstatus in aanmerking komt': een 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, wanneer hij naar zijn land van herkomst [...] terugkeert, [hij] een reëel risico zou lopen op ernstige schade als omschreven in artikel 15 [...];

f) ‚subsidiaire-beschermingsstatus', de erkenning door een lidstaat van een onderdaan van een derde land [...] als een persoon die voor subsidiaire bescherming in aanmerking komt".

4 Artikel 18 van deze richtlijn bepaalde:

„De lidstaten verlenen de subsidiaire-beschermingsstatus aan een onderdaan van een derde land [...] die overeenkomstig de hoofdstukken II en V in aanmerking komt voor subsidiaire bescherming."

Richtlijn 2005/85/EG

5 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 2005, L 326, blz. 13) preciseert onder meer de rechten van asielzoekers.

6 Volgens artikel 3, lid 1, van deze richtlijn is zij van toepassing op alle asielverzoeken die op het grondgebied van de lidstaten worden ingediend.

7 Artikel 3, lid 3, van deze richtlijn luidt:

„Wanneer de lidstaten een procedure volgen of invoeren waarbij asielverzoeken tegelijkertijd worden behandeld als verzoeken op basis van het Verdrag [betreffende de status van vluchtelingen dat op 28 juli 1951 in Genève is ondertekend (*Recueil des traités des Nations unies*, deel 189, blz. 150, nr. 2545 [1954])], en als verzoeken om andere vormen van internationale bescherming verleend overeenkomstig de in artikel 15 van richtlijn 2004/83[...] bepaalde omstandigheden, passen zij de richtlijn gedurende de gehele procedure toe."

Hoofdgeding en prejudiciële vragen

8 Blijkens de stukken waarover het Hof beschikt, heeft Danqua, Ghanees staatsburger, op 13 april 2010 in Ierland een verzoek tot toekenning van de vluchtelingenstatus ingediend op grond dat zij vreesde slachtoffer te worden van de *trokosi*-traditie, een vorm van rituele slavernij in Ghana die voornamelijk vrouwen treft.

9 De Refugee Applications Commissioner (commissaris voor de erkenning van vluchtelingen, Ierland) heeft in een rapport van 16 juni 2010 negatief geadviseerd over dit verzoek, omdat hij het niet geloofwaardig achtte. De Refugee Appeals Tribunal (beroepsinstantie in vluchtelingenzaken, Ierland) heeft dit advies in hoger beroep bevestigd bij beslissing van 13 januari 2011.

10 Op 9 februari 2011 heeft de minister Danqua op de hoogte gesteld van zijn besluit om haar asielaanvraag af te wijzen en van zijn voornemen haar uitzetting te gelasten (*proposal to deport*), waarbij hij haar met name wees op de mogelijkheid om binnen een termijn van vijftien werkdagen na deze kennisgeving een verzoek om subsidiaire bescherming in te dienen.

11 Naar aanleiding van dit besluit heeft de Refugee Legal Services (dienst voor juridische bijstand van vluchtelingen, Ierland) Danqua meegedeeld dat zij wegens deze afwijzing geen bijstand zou ontvangen bij de indiening van een verzoek om subsidiaire bescherming.

12 De Refugee Legal Services heeft wel namens Danqua een verblijfsvergunning om humanitaire redenen aangevraagd.

13 Bij brief van 23 september 2013 heeft de minister Danqua ervan in kennis gesteld dat deze aanvraag was afgewezen en dat ten aanzien van haar op 17 september 2013 een terugkeerbesluit was vastgesteld.

14 Danqua heeft op 8 oktober 2013 een verzoek om subsidiaire bescherming ingediend.

15 Bij brief van 5 november 2013 heeft de minister Danqua meegedeeld dat er geen gunstig gevolg kon worden gegeven aan haar verzoek tot toekenning van de subsidiaire-beschermingsstatus, aangezien dit verzoek niet was ingediend binnen de termijn van vijftien werkdagen die werd vermeld in de kennisgeving van het besluit van 9 februari 2011 waarbij de minister haar asielaanvraag afwees.

16 Danqua is tegen deze beslissing opgekomen bij de High Court (rechter in eerste aanleg, Ierland), met name op grond dat het gelijkwaardigheidsbeginsel was geschonden omdat een verzoeker om subsidiaire bescherming voor het indienen van een verzoek om subsidiaire bescherming een termijn zoals die in het hoofdgeding in acht moet nemen, terwijl een soortgelijke termijn niet gold voor het indienen van een asielaanvraag.

17 Bij beslissing van 16 oktober 2014 heeft de High Court Danqua's beroep verworpen, waarbij hij met name van oordeel was dat het gelijkwaardigheidsbeginsel in casu niet van toepassing was aangezien betrokkene twee op het Unierecht gebaseerde procedureregels vergeleek.

18 Op 13 november 2014 heeft Danqua tegen deze beslissing hoger beroep ingesteld bij de Court of Appeal (rechter in tweede aanleg, Ierland). Betrokkene heeft bij deze rechter opnieuw betoogd dat de verplichting voor een verzoeker om subsidiaire bescherming om een termijn zoals die in het hoofdgeding in acht te nemen, in strijd was met het gelijkwaardigheidsbeginsel aangezien er geen soortgelijke termijn bestaat voor personen die een verzoek tot toekenning van de vluchtelingenstatus indienen.

19 De Court of Appeal vraagt zich weliswaar af of het gelijkwaardigheidsbeginsel relevant is in de onderhavige zaak, maar is van oordeel dat een asielaanvraag een geschikt vergelijkingspunt kan zijn met het oog op de eerbiediging van het gelijkwaardigheidsbeginsel.

20 In dit verband merkt de verwijzende rechter op dat de meerderheid van de asielaanvragen weliswaar wordt behandeld volgens de regels die bij richtlijn 2004/83 zijn vastgesteld, maar lidstaten altijd – althans in theorie – op grond van hun nationale recht asiel kunnen verlenen. In zoverre kunnen asielaanvragen deels onder het Unierecht vallen en deels onder het nationale recht.

21 Wat betreft de verplichting voor een verzoeker om subsidiaire bescherming om een termijn zoals die in het hoofdgeding in acht te nemen bij het indienen van een verzoek om subsidiaire bescherming, merkt de verwijzende rechter op dat deze termijn wordt gerechtvaardigd door objectieve overwegingen. De nationale regeling die gold vóór de uitspraak in het arrest van 8 mei 2014, N. (C-604/12, EU:C:2014:302), bevatte immers twee onderscheiden en opeenvolgende procedures voor de behandeling van respectievelijk de asielaanvraag en het verzoek om subsidiaire bescherming, waarbij het verzoek om subsidiaire bescherming pas werd behandeld indien het verzoek tot toekenning van de vluchtelingenstatus was afgewezen.

22 Volgens deze rechter strekte de regeling die van toepassing was op het ogenblik van de feiten in het hoofdgeding ertoe te garanderen dat de verzoeken om internationale bescherming binnen een redelijke termijn worden behandeld.

23 In deze omstandigheden heeft de Court of Appeal de behandeling van de zaak geschorst en het Hof verzocht om een prejudiciële beslissing over de volgende vragen:

„1) Kan een asielverzoek waarop nationale wetgeving van toepassing is die uitvoering geeft aan de verplichtingen van een lidstaat op grond van [richtlijn 2004/83], wat het gelijkwaardigheidsbeginsel betreft, worden beschouwd als een geschikt vergelijkingspunt met betrekking tot een verzoek om subsidiaire bescherming?

2) Indien de eerste vraag bevestigend wordt beantwoord, is het in dit kader relevant dat de termijn voor het indienen van een verzoek om subsidiaire bescherming het belangrijke doel dient dat verzoeken om internationale bescherming gegarandeerd binnen een redelijke termijn worden behandeld?”

Beantwoording van de prejudiciële vragen

24 Met zijn twee vragen, die samen moeten worden onderzocht, wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of het gelijkwaardigheidsbeginsel aldus moet worden uitgelegd dat het zich verzet tegen een nationale procedureregel zoals die in het hoofdgeding, op grond waarvan een verzoek tot toekenning van de subsidiaire-beschermingsstatus moet worden ingediend binnen een vervaltermijn van vijftien werkdagen vanaf het ogenblik dat de bevoegde autoriteit de afgewezen asielzoeker ervan in kennis stelt dat hij een dergelijk verzoek kan indienen.

25 Om te beginnen zij in herinnering gebracht dat richtlijn 2004/83 geen procedureregels bevatte voor de behandeling van een verzoek om internationale bescherming.

26 Richtlijn 2005/85 stelt wel minimumnormen vast voor de procedures voor de behandeling van verzoeken om internationale bescherming en preciseert de rechten van asielzoekers. Volgens artikel 3, leden 1 en 3, van deze richtlijn is zij van toepassing op asielverzoeken die tegelijkertijd worden behandeld als verzoeken op basis van het Verdrag betreffende de status van vluchtelingen dat op 28 juli 1951 in Genève is ondertekend, en als verzoeken om andere vormen van internationale bescherming verleend overeenkomstig de in artikel 15 van richtlijn 2004/83 bepaalde omstandigheden.

27 Het Hof heeft derhalve geoordeeld dat richtlijn 2005/85 enkel geldt voor verzoeken om subsidiaire bescherming wanneer in een lidstaat een eenheidsprocedure bestaat waarbij een verzoek wordt behandeld in het licht van de twee vormen van internationale bescherming, namelijk de vluchtelingenstatus en de subsidiaire bescherming (arrest van 8 mei 2014, N., C-604/12, EU:C:2014:302, punt 39).

28 Blijkens de stukken was dit echter niet het geval in Ierland op het ogenblik van de feiten in het hoofdgeding.

29 Bijgevolg is het, bij ontbreken van Unierechtelijke voorschriften voor de in Ierland geldende procedureregels voor de indiening en de behandeling van een verzoek om subsidiaire bescherming, een zaak van de interne rechtsorde van die lidstaat om die regels vast te stellen, voor zover zij niet ongunstiger zijn dan die welke voor soortgelijke situaties krachtens nationaal recht gelden (gelijkwaardigheidsbeginsel) en de uitoefening van de door de rechtsorde van de Unie verleende rechten in de praktijk niet onmogelijk of uiterst moeilijk maken (doeltreffendheidsbeginsel) (zie in die zin arrest van 8 mei 2014, N., C-604/12, EU:C:2014:302, punt 41 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

30 Wat het gelijkwaardigheidsbeginsel betreft, zij in herinnering gebracht dat eerbiediging van dit beginsel vereist dat een nationale regel gelijkelijk van toepassing is op procedures gebaseerd op het Unierecht en op procedures gebaseerd op het nationale recht (zie in die zin arrest van 28 januari 2015, ÖBB Personenverkehr, C-417/13, EU:C:2015:38, punt 74).

31 De verwijzende rechter betwijfelt of met het oog op de eerbiediging van dit beginsel een verzoek tot toekenning van de vluchtelingenstatus een geschikt vergelijkingspunt vormt met een verzoek tot toekenning van de subsidiaire-beschermingsstatus.

32 In casu betreft de situatie in het hoofdgeding, zoals de advocaat-generaal in de punten 54 en 58 van zijn conclusie heeft opgemerkt, twee verzoeken die zijn gebaseerd op het Unierecht, te weten het verzoek van betrokkene om de vluchtelingenstatus en haar verzoek om de subsidiaire-beschermingsstatus.

33 Daarnaast zij benadrukt dat de nationale wettelijke regeling die van toepassing is op asielaanvragen volgens de bewoordingen van de eerste vraag „uitvoering geeft” aan de verplichtingen van de lidstaten op grond van richtlijn 2004/83.

34 Bovendien blijkt uit de elementen waarover het Hof beschikt niet dat het Ierse asielrecht nationale materiële regels bevat die het Unierecht aanvullen.

35 Gelet op voorgaande overwegingen zij vastgesteld dat het gelijkwaardigheidsbeginsel in een situatie zoals die in het hoofdgeding, die twee soorten verzoeken betreft die allebei op het Unierecht zijn gebaseerd, niet relevant is.

36 Volgens vaste rechtspraak staat het echter in het kader van de bij artikel 267 VWEU ingestelde procedure van samenwerking tussen de nationale rechterlijke instanties en het Hof, aan het Hof om de nationale rechter een nuttig antwoord te geven aan de hand waarvan deze het bij hem aanhangige

geding kan beslechten. Daartoe dient het Hof de voorgelegde vragen indien nodig te herformuleren (arrest van 28 april 2016, Oniors Bio, C-233/15, EU:C:2016:305, punt 30 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

37 Voorts dient het Hof de nationale rechter alle uitleggingsgegevens met betrekking tot het Unierecht te verschaffen die van nut kunnen zijn voor de beslechting van de bij hem aanhangige zaak, ongeacht of de verwijzende rechter er in zijn vraag melding van maakt (zie in die zin arrest van 21 februari 2006, Ritter-Coulais, C-152/03, EU:C:2006:123, punt 29 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

38 Daartoe moeten in casu de twee vragen van de verwijzende rechter aldus worden begrepen dat hij wenst te vernemen of het doeltreffendheidsbeginsel aldus moet worden uitgelegd dat het zich verzet tegen een nationale procedureregel zoals die in het hoofdgeding, op grond waarvan een verzoek tot toekenning van de subsidiaire-beschermingsstatus moet worden ingediend binnen een vervaltermijn van vijftien werkdagen vanaf het ogenblik dat de bevoegde autoriteit een afgewezen asielzoeker ervan in kennis stelt dat hij een dergelijk verzoek kan indienen.

39 Zoals in herinnering is gebracht in punt 29 van het onderhavige arrest, mag in het licht van dit beginsel een nationale procedureregel zoals die in het hoofdgeding de uitoefening van de door de rechtsorde van de Unie verleende rechten in de praktijk niet onmogelijk of uiterst moeilijk maken. Een dergelijke regel moet in casu de verzoekers om subsidiaire bescherming dus effectieve toegang tot de hun door richtlijn 2004/83 verleende rechten waarborgen.

40 Derhalve is de vraag aan de orde of een persoon zoals Danqua, die verzoekt om subsidiaire bescherming, concreet in staat is zich te beroepen op de rechten die richtlijn 2004/83 haar verleent, te weten in casu het recht om een verzoek tot toekenning van die bescherming in te dienen en, indien is voldaan aan de voorwaarden om die bescherming te genieten, het recht om de subsidiaire-beschermingsstatus te verkrijgen.

41 Blijkens de verwijzingsbeslissing en de stukken waarover het Hof beschikt, kan een verzoeker om subsidiaire bescherming volgens de nationale procedureregel die aan de orde is in het hoofdgeding, in beginsel geen verzoek om de subsidiaire-beschermingsstatus meer indienen na verstrijken van een termijn van vijftien werkdagen vanaf de kennisgeving van de afwijzing van zijn verzoek tot toekenning van de vluchtelingenstatus.

42 In dat verband zij opgemerkt dat het Hof reeds heeft geoordeeld dat in ieder geval waarin de vraag rijst of een nationale procedureregel de toepassing van het Unierecht onmogelijk of uiterst moeilijk maakt, moet worden gekeken naar de plaats van die regel in de gehele procedure en naar het verloop en de bijzonderheden van die procedure voor de verschillende nationale instanties. In dat opzicht moet in voorkomend geval met name rekening worden gehouden met de bescherming van de rechten van de verdediging, het rechtszekerheidsbeginsel en het goede verloop van de procedure (zie in die zin arrest van 11 november 2015, Klausner Holz Niedersachsen, C-505/14, EU:C:2015:742, punt 41 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

43 In casu moet meer bepaald worden onderzocht of een vervaltermijn zoals die in het hoofdgeding gerechtvaardigd kan zijn met het oog op het waarborgen van het goede verloop van de procedure voor de behandeling van een verzoek om subsidiaire bescherming, gelet op de gevolgen die daaruit voortvloeien voor de toepassing van het Unierecht (zie naar analogie arrest van 3 september 2009, Fallimento Olimpiclub, C-2/08, EU:C:2009:506, punt 28).

44 Het Hof heeft inzake vervaltermijnen geoordeeld dat het aan de lidstaten staat om voor de nationale regelingen die binnen de werkingssfeer van het Unierecht vallen, termijnen vast te stellen die met name in verhouding staan tot het belang dat de belanghebbenden bij de te nemen besluiten hebben,

de complexiteit van de toe te passen procedures en wettelijke regeling, het aantal personen dat door het besluit kan worden geraakt en de overige in aanmerking te nemen publieke of particuliere belangen (zie in die zin arrest van 29 oktober 2009, Pontin, C-63/08, EU:C:2009:666, punt 48).

45 Wat de wettelijke regeling in het hoofdgeding betreft, zij opgemerkt dat, zoals de advocaat-generaal in de punten 75 tot en met 78 van zijn conclusie heeft benadrukt, de procedure voor de behandeling van verzoeken om subsidiaire bescherming bijzonder belangrijk is, voor zover op grond daarvan kan worden gewaarborgd dat verzoekers om internationale bescherming door toekenning van een dergelijke bescherming hun meest essentiële rechten behouden.

46 In deze context zij vastgesteld dat een vervaltermijn zoals die in het hoofdgeding, gelet op de moeilijkheden waarmee dergelijke verzoekers kunnen worden geconfronteerd, met name door de moeilijke situatie waarin zij zich op menselijk en materieel vlak kunnen bevinden, bijzonder kort lijkt en in de praktijk niet aan al die verzoekers daadwerkelijk de mogelijkheid biedt om een verzoek tot toekenning van subsidiaire bescherming in te dienen en, in voorkomend geval, de subsidiaire-beschermingsstatus te verkrijgen. Een dergelijke termijn kan dus niet redelijkerwijze worden gerechtvaardigd door het doel om het goede verloop te verzekeren van de procedure voor de behandeling van een verzoek tot toekenning van die status.

47 Aan die vaststelling kan overigens niet worden afgedaan door de noodzaak om de doeltreffendheid van de terugkeerprocedures te verzekeren, aangezien de termijn die aan de orde is in het hoofdgeding niet rechtstreeks samenhangt met de terugkeerprocedure, maar met de afwijzing van het verzoek tot toekenning van de vluchtelingenstatus.

48 Derhalve moet worden vastgesteld dat een nationale procedureregel zoals die in het hoofdgeding kan bemoeilijken dat verzoekers om subsidiaire bescherming daadwerkelijk toegang hebben tot de rechten die richtlijn 2004/83 hun verleent.

49 Gelet op een en ander moet op de prejudiciële vragen worden geantwoord dat het doeltreffendheidsbeginsel aldus moet worden uitgelegd dat het zich verzet tegen een nationale procedureregel zoals die in het hoofdgeding, op grond waarvan een verzoek tot toekenning van de subsidiaire-beschermingsstatus moet worden ingediend binnen een vervaltermijn van vijftien werkdagen vanaf het ogenblik dat de bevoegde autoriteit een afgewezen asielzoeker ervan in kennis stelt dat hij een dergelijk verzoek kan indienen.

Kosten

50 Ten aanzien van de partijen in het hoofdgeding is de procedure als een aldaar gerezen incident te beschouwen, zodat de verwijzende rechterlijke instantie over de kosten heeft te beslissen. De door anderen wegens indiening van hun opmerkingen bij het Hof gemaakte kosten komen niet voor vergoeding in aanmerking.

Het Hof (Derde kamer) verklaart voor recht:

Het doeltreffendheidsbeginsel moet aldus worden uitgelegd dat het zich verzet tegen een nationale procedureregel zoals die in het hoofdgeding, op grond waarvan een verzoek tot toekenning van de subsidiaire-beschermingsstatus moet worden ingediend binnen een vervaltermijn van vijftien werkdagen vanaf het ogenblik dat de bevoegde autoriteit een afgewezen asielzoeker ervan in kennis stelt dat hij een dergelijk verzoek kan indienen.

ondertekeningen