CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL
P. MENGOZZI
van 3 mei 2016 [1]

Zaak C-560/14

M.
tegen
Minister for Justice and Equality, Ierland en de Attorney General

[verzoek om een prejudiciële beslissing, ingediend door de Supreme Court (Ierland)]

„Prejudiciële verwijzing — Ruimte van vrijheid, veiligheid en recht — Richtlijn 2004/83/EG — Minimumnormen voor de toekenning van de vluchtelingenstatus of de subsidiairebeschermingsstatus — Subsidiaire bescherming — Regelmatigheid van de nationale procedure voor de behandeling van een verzoek tot subsidiaire bescherming na afwijzing van een verzoek tot toekenning van de vluchtelingenstatus — Recht om te worden gehoord — Strekking — Noodzaak van een hoorzitting — Recht om getuigen op te roepen en te ondervragen”

Deze zaak biedt het Hof de gelegenheid om de strekking van het recht om te worden gehoord in het Unierecht nader te bepalen

1. [2], met name met betrekking tot de procedure voor de toekenning van de subsidiairebeschermingsstatus als bedoeld in richtlijn 2004/83 [3].

2. Het verzoek van de Ierse Supreme Court om een prejudiciële beslissing is ingediend in het kader van een hoger beroep tegen het arrest dat de High Court heeft gewezen naar aanleiding van een uitspraak van het Hof in de zaak M. (C-277/11, EU:C:2012:744). De prejudiciële vraag van de Supreme Court moet worden bezien in de context van het Ierse stelsel voor de toekenning van internationale bescherming zoals dat gold ten tijde van de feiten van het hoofdgeding, dat reeds

1 — Oorspronkelijke taal: Italiaans.

2 — Het Hof heeft zich recentelijk meerdere malen kunnen buigen over vraagstukken betreffende het recht om in de procedure te worden gehoord. Zie naast het arrest van 22 november 2012, M. (C-277/11, EU:C:2012:744), waarop deze prejudiciële verwijzing aansluit, onder meer de arresten van 10 september 2013, G. en R. (C-383/13 PPU, EU:C:2013:533); 3 juli 2014, Kamino International Logistics (C-129/13, C-130/13, EU:C:2014:2041); 5 november 2014, Mukarubega (C-166/13, EU:C:2014:2336), en 11 december 2014, Boudjlida (C-249/13, EU:C:2014:2431). Zie laatstelijk, met betrekking tot het recht om te worden gehoord, tevens het arrest van 17 maart 2016, Bensada Benallal (C-161/15, EU:C:2016:175).

3 — 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). Richtlijn 2004/83 is ingetrokken bij richtlijn 2011/95/EU van het Europees Parlement en de Raad van 13 december 2011 inzake normen voor de erkenning van onderdanen van derde landen of staatlozen als personen die internationale bescherming genieten, voor een uniforme status voor vluchtelingen of voor personen die in aanmerking komen voor subsidiaire bescherming, en voor de inhoud van de verleende bescherming (PB 2011, L 337, blz. 9).

aanleiding heeft gegeven tot meerdere prejudiciële verzoeken aan het Hof[4]. De bijzonderheid van de Ierse regeling, die inmiddels twee keer is gewijzigd[5], bestond daarin dat is gekozen voor een stelsel „in twee fasen" dat werd gekenmerkt door twee specifieke en afzonderlijke procedures voor de behandeling van asielverzoeken enerzijds en van verzoeken tot toekenning van subsidiaire bescherming anderzijds.

3. In het arrest M. (C-277/11, EU:C:2012:744) heeft het Hof gewezen op het belang, dat in een dergelijk systeem het recht om te worden gehoord[6], gezien het wezenlijke karakter ervan, in beide procedures ten volle wordt gewaarborgd. Uit de stukken van de onderhavige zaak blijkt evenwel dat partijen het arrest M. ten aanzien van de exacte strekking die het Hof aan dit recht zou hebben toegekend, verschillend hebben uitgelegd. Meer in het bijzonder zijn partijen het er niet over eens, of uit dit arrest al dan niet blijkt dat, opdat in een dergelijk stelsel het recht om te worden gehoord in de procedure voor toekenning van subsidiaire bescherming ten volle wordt gewaarborgd, aan de verzoeker ten overstaan van de overheidsdienst die op het verzoek beslist, het recht moet worden toegekend op een hoorzitting waarin getuigen kunnen worden opgeroepen, indien in de voorafgaande procedure betreffende zijn asielverzoek reeds een hoorzitting heeft plaatsgevonden. Dit is in wezen de vraag die het Hof in deze zaak dient te beantwoorden.

I – Toepasselijke bepalingen

A – *Unierecht*

4. Volgens artikel 1 van richtlijn 2004/83 heeft deze richtlijn tot doel minimumnormen vast te stellen voor enerzijds de voorwaarden waaraan onderdanen van derde landen en staatlozen moeten voldoen om voor internationale bescherming in aanmerking te komen, en anderzijds de inhoud van de verleende bescherming.

5. Volgens artikel 2, onder e), van richtlijn 2004/83 komt een persoon voor de subsidiairebeschermingsstatus in aanmerking wanneer er zwaarwegende gronden bestaan om aan te nemen dat hij, wanneer hij naar zijn land van herkomst terugkeert, een reëel risico zou lopen op ernstige schade als omschreven in artikel 15 van deze richtlijn. Volgens laatstgenoemd artikel worden als ernstige schade beschouwd, de doodstraf of executie [onder a], of de foltering of andere onmenselijke of vernederende behandelingen of bestraffingen van de betrokkene [onder b], of ook nog de ernstige bedreiging van het leven of de persoon van een burger als gevolg van willekeurig geweld in het kader van een internationaal of binnenlands gewapend conflict [onder c].

4 — Het Hof heeft zich al in drie zaken over deze procedure gebogen, te weten de arresten van 22 november 2012, M. (C-277/11, EU:C:2012:744); 31 januari 2013, HID en BA (C-175/11, EU:C:2013:45) en 8 mei 2014, N. (C-604/12, EU:C:2014:302). Daarnaast is deze procedure aan de orde in de aanhangige zaak Danqua (C-429/15).

5 — Zie punt 9 van deze conclusie.

6 — Het Franse begrip „droit d'être entendu", („right to be heard" in het Engels, „Recht auf Anhörung" in het Duits, „derecho a ser oído" in het Spaans) lijkt in het Italiaans niet eenduidig te worden vertaald. In de Italiaanse taalversie van de jurisprudentie van het Hof wordt nu eens de term „diritto al contradditorio", zie bijvoorbeeld het arrest van 22 november 2012, M. (C-277/11, EU:C:2012:744, punten 82, 85 en 87), dan eens de term „diritto di essere sentiti", zie bijvoorbeeld de arresten van 10 september 2013, G. en R. (C-383/13 PPU, EU:C:2013:533, punten 27, 28 en 32), en 17 maart 2016, Bensada Benallal (C-161/15, EU:C:2016:175, punten 21 en 35), en nog andere keren de term „diritto di essere ascoltato" [zie, bijvoorbeeld, arrest van 11 december 2014, Boudjlida (C-249/13, EU:C:2014:2431, punten 1, 28 en 30) gebruikt; laatstgenoemde term is die welke wordt gebruikt in artikel 41, lid 2, onder a), van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (hierna: „Handvest") en komt letterlijk overeen met bovengenoemde termen in de Franse, de Engelse, de Duitse en de Spaanse taalversie]. Het betrokken recht, dat is terug te voeren tot de Latijnse rechtsspreuken „audi alteram partem" en „audiatur et altera pars" is een procedureel recht dat een aspect is van de veel algemenere rechten van de verdediging, die in het Unierecht de in punt 29 van de onderhavige conclusie vermelde inhoud hebben. Uit linguïstisch oogpunt wordt in de Italiaanse nationale rechtstaal doorgaans de term „diritto al contraddittorio" gebruikt, vooral met betrekking tot procedures van rechterlijke aard. Letterlijk wordt daarbij de klemtoon gelegd op het element tegensprekelijkheid in die zin dat voor de eerbiediging van dit recht de betrokkene de mogelijkheid moet krijgen te antwoorden op eventuele tegenargumenten of voor hem nadelige argumenten die in de loop van de procedure worden aangevoerd. Bij de termen „diritto di essere sentito" en „diritto di essere ascoltato" ligt de klemtoon daarentegen veeleer op de noodzaak om in de loop van de procedure zijn eigen standpunt kenbaar te kunnen maken. Het gebruik van de woorden „sentiti" en „ascoltato" lijkt bovendien impliciet te wijzen op enige vorm van mondeling horen. Welnu, gelet op de vaststelling dat de term „diritto di essere ascoltato" [recht om te worden gehoord] in het primaire recht wordt gebruikt en uit het oogpunt van een letterlijke vertaling het meest overeenkomt de met de andere taalversie, zal ik in de onderhavige conclusie die term gebruiken om het betrokken recht aan te duiden.

6. Artikel 4 van richtlijn 2004/83, in hoofdstuk II met het opschrift „Beoordeling van verzoeken om internationale bescherming", geeft indicaties voor de wijze waarop de aan dergelijke verzoeken ten grondslag liggende feiten en omstandigheden moeten worden beoordeeld. Zo bepaalt artikel 4, lid 1, tweede volzin, dat de lidstaat tot taak heeft om de relevante elementen van het verzoek om internationale bescherming in samenwerking met de verzoeker te beoordelen. Voorts blijkt uit artikel 4, lid 3, dat de beoordeling van een verzoek om internationale bescherming moet plaatsvinden op individuele basis en onder meer rekening houdt met een aantal aldaar vermelde aspecten, waaronder, volgens het bepaalde onder c) van dit lid, de individuele situatie en persoonlijke omstandigheden van de verzoeker, teneinde te beoordelen of op basis van de persoonlijke omstandigheden van de verzoeker, de daden waaraan hij blootgesteld is of blootgesteld zou kunnen worden met vervolging of ernstige schade overeenkomen.

7. Richtlijn 2005/85[7] stelt minimumnormen vast voor de procedures voor de behandeling van verzoeken tot toekenning van de vluchtelingenstatus. Artikel 3 van deze richtlijn stelt het toepassingsgebied daarvan vast, en bepaalt in lid 1 dat zij van toepassing is op alle asielverzoeken. Lid 3 van artikel 3 luidt evenwel: „Wanneer de lidstaten een procedure volgen of invoeren waarbij asielverzoeken tegelijkertijd worden behandeld als verzoeken op basis van het Verdrag van Genève en als verzoeken om andere vormen van internationale bescherming verleend overeenkomstig de in artikel 15 van richtlijn 2004/83/EG bepaalde omstandigheden, passen zij de richtlijn gedurende de gehele procedure toe." Lid 4 van dit artikel 3 bepaalt: „Bovendien kunnen de lidstaten besluiten deze richtlijn toe te passen bij procedures waarin wordt beslist over verzoeken om ongeacht welke vorm van internationale bescherming."

8. Artikel 12, lid 1, van richtlijn 2005/85, met het opschrift „Persoonlijk onderhoud", bepaalt: „Alvorens de beslissingsautoriteit een beslissing neemt, wordt de asielzoeker in de gelegenheid gesteld persoonlijk gehoord te worden over zijn asielverzoek door een daartoe naar nationaal recht bevoegde persoon." Volgens de leden 2 en 3 van artikel 12 kan evenwel in een aantal aldaar vermelde gevallen van het persoonlijk onderhoud worden afgezien.[8]

B – *Nationaal recht*

9. Zoals reeds opgemerkt, bestonden er in Ierland volgens de destijds op de feiten van de zaak toepasselijke regeling specifieke en afzonderlijke opeenvolgende procedures voor het asielverzoek en voor het verzoek om toekenning van subsidiaire bescherming.

10. De procedure voor de toekenning van subsidiaire bescherming werd geregeld door 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), die op 9 oktober 2006 door de Minister for Justice, Equality and Law Reform (hierna: „Minister") was vastgesteld en met name de omzetting van richtlijn 2004/83 in nationaal recht beoogde.

7 — 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). Deze richtlijn is ingetrokken bij richtlijn 2013/32/EU van het Europees Parlement en de Raad van 26 juni 2013 betreffende gemeenschappelijke procedures voor de toekenning en intrekking van de internationale bescherming (PB 2013, L 180, blz. 60). In laatstgenoemde richtlijn zijn gemeenschappelijke procedures voor de toekenning en intrekking van de internationale bescherming vastgesteld (de vluchtelingenstatus en de bescherming van personen die geen vluchteling zijn, maar ernstig gevaar zouden lopen als zij naar hun land van herkomst zouden terugkeren). Zoals te lezen valt in overweging 58, is de richtlijn overeenkomstig de artikelen 1, 2 en 4 bis, lid 1, van protocol nr. 21 betreffende de positie van het Verenigd Koninkrijk en Ierland ten aanzien van de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht, gehecht aan het VEU en aan het VWEU, niet bindend voor Ierland.

8 — Zo kan volgens artikel 12, lid 2, van het persoonlijk onderhoud worden afgezien indien de beslissingsautoriteit een positieve beslissing kan nemen op basis van het beschikbare bewijs [onder a)], of de bevoegde autoriteit al een ontmoeting met de asielzoeker heeft gehad om hem bij te staan bij de indiening van zijn asielverzoek en bij de overlegging van de essentiële informatie over het asielverzoek [onder b)], of de beslissingsautoriteit, op basis van een volledige bestudering van de door de asielzoeker verstrekte informatie, het verzoek als ongegrond beschouwt in gevallen waarin de in artikel 23, lid 4, onder a), c), g), h) en j), genoemde omstandigheden van toepassing zijn [onder c)]. Volgens lid 3 van dit artikel kan ook worden afgezien van een persoonlijk onderhoud indien het redelijkerwijs niet uitvoerbaar is, met name indien de bevoegde autoriteit van oordeel is dat de asielzoeker niet persoonlijk gehoord kan worden als gevolg van blijvende omstandigheden waarop hij geen invloed heeft.

11. In die regeling was niet bepaald dat de persoon die om subsidiaire bescherming verzoekt, in het kader van de behandeling van zijn verzoek persoonlijk moet worden gehoord. De regeling inzake de procedure voor de behandeling van verzoeken tot subsidiaire bescherming heeft inmiddels twee hervormingen ondergaan [9], die ratione temporis evenwel niet relevant zijn voor de onderhavige zaak.

II – Feiten, nationale procedure en prejudiciële vragen

12. Het verloop van de procedures betreffende M.'s verzoeken om asiel en tot subsidiaire bescherming bij de Ierse autoriteiten is in detail uiteengezet in de punten 39 tot en met 46 van het arrest M. (C-277/11, EU:C:2012:744), waarnaar uitdrukkelijk wordt verwezen. Voor zover nodig voor deze zaak, breng ik slechts in herinnering dat M., een Rwandese onderdaan van Tutsi-origine, aanvankelijk (in 2006) met een studentenvisum Ierland is binnengekomen en na het verstrijken van dit visum, in 2008, een verzoek tot toekenning van de vluchtelingenstatus heeft ingediend. In het kader van de procedure betreffende dit verzoek is M. persoonlijk gehoord door het Office of the Refugee Application Commissioner (Bureau van de Commissaris voor de Erkenning van Vluchtelingen). M. heeft tegen de afwijzing door dit laatste orgaan beroep ingesteld bij het Refugee Appeal Tribunal, dat het asielverzoek van M. na een uitsluitend schriftelijke procedure definitief heeft afgewezen omdat diens verklaringen over het risico van vervolging dat hij bij zijn terugkeer naar Rwanda zou lopen, weinig geloofwaardig werden geacht.

13. In december 2008 heeft M. bij de Minister een verzoek tot subsidiaire bescherming ingediend, dat eveneens werd afgewezen. In de afwijzingsbeslissing, die werd genomen zonder dat M. over zijn verzoek tot subsidiaire bescherming werd gehoord, heeft de Minister beslist dat M. niet had aangetoond dat er belangrijke redenen bestonden om aan te nemen dat hij bij zijn terugkeer naar Rwanda een reëel risico zou lopen op ernstige schade als omschreven in artikel 15 van richtlijn 2004/83. Uit de stukken blijkt dat de Minister ter rechtvaardiging van deze beslissing uitsluitend heeft verwezen naar de gronden die eerder voor de afwijzing het asielverzoek van M. waren aangevoerd.

14. M. heeft tegen de beslissing van de Minister beroep ingesteld bij de High Court, die in het kader van de beroepsprocedure een prejudiciële vraag aan het Hof heeft voorgelegd. Met dit prejudiciële verzoek werd het Hof in wezen gevraagd of in een geval als dat van M., waarin een persoon om toekenning van subsidiaire bescherming verzoekt nadat hem de vluchtelingenstatus is geweigerd, de plicht tot samenwerking van artikel 4, lid 1, van richtlijn 2004/83 vereist dat de autoriteiten van een lidstaat, wanneer zij voornemens zijn het verzoek af te wijzen, de resultaten van hun beoordeling aan de verzoeker meedelen alvorens een definitieve beslissing te nemen, zodat deze de mogelijkheid heeft om te antwoorden op die aspecten van de voorgestelde beslissing welke een negatief resultaat in het vooruitzicht stellen.

15. In het arrest M. (C-277/11, EU:C:2012:744) heeft het Hof, na de vraag van het High Court ontkennend te hebben beantwoord [10], in de punten 75 en volgende specifiek gewezen op het vereiste dat in het kader van elk van deze procedures – dat wil zeggen de asielprocedure en de procedure van subsidiaire bescherming – 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. Meer in het bijzonder heeft het Hof in punt 95, tweede streepje, van

9 — Bij de eerste hervorming, die in 2013 is doorgevoerd, werd het stelsel „in twee fasen" gehandhaafd, doch werd bepaald dat de verzoeker ook in de procedure voor de behandeling van verzoeken tot subsidiaire bescherming persoonlijk moet worden gehoord [zie European Union (Subsidiary Protection) Regulations 2013, S.I.426 van 2013]. Uit de verklaringen van de Ierse regering tijdens de terechtzitting blijkt dat bij de tweede hervorming, die in 2015 is doorgevoerd, het stelsel „in twee fasen" is afgeschaft en één stelsel voor de behandeling van de twee verzoeken is ingevoerd.

10 — Om precies te zijn heeft het Hof verklaard dat in een stelsel in twee fasen zoals het Ierse die plicht tot samenwerking niet aldus kan worden uitgelegd dat de bevoegde autoriteit, alvorens een beslissing te nemen, de 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. Zie de punten 74 en 95, eerste streepje, van arrest van 22 november 2012, M. (C-277/11, EU:C:2012:744).

dat arrest geoordeeld dat, in een stelsel in twee fasen zoals het Ierse, „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 [inhoudt] dat dit vormvoorschrift niet meer behoeft te worden nageleefd in het kader van de procedure inzake het verzoek om subsidiaire bescherming".

16. Na de uitspraak van het arrest van het Hof heeft de High Court op 23 januari 2013 zijn eigen arrest gewezen.[11] De High Court oordeelde dat het Hof in het arrest M. (C-277/11, EU:C:2012:744), anders dan M. had betoogd, niet heeft willen vaststellen dat het Unierecht de verzoeker, in een stelsel „in twee fasen" zoals het Ierse, in het algemeen een recht toekent om in de procedure betreffende het verzoek tot subsidiaire bescherming te worden gehoord, ook als er in vele gevallen wel sprake van een dergelijk recht zou kunnen zijn. De High Court heeft de beslissing van de Minister niettemin vernietigd op grond van de overweging dat de Minister in deze zaak het recht van M. om in de procedure betreffende het verzoek tot subsidiaire bescherming te worden gehoord niet heeft geëerbiedigd. De High Court heeft namelijk enerzijds vastgesteld dat de Minister zich volledig had gebaseerd op de negatieve beoordeling – bij de analyse van de asielaanvraag – van de geloofwaardigheid van de beweringen van M. over de schade die hem bij zijn terugkeer naar Rwanda zou worden berokkend, en anderzijds dat de Minister de argumenten die M. tot staving van zijn verzoek heeft aangevoerd, niet afzonderlijk en onafhankelijk had beoordeeld.[12]

17. De Minister, Ierland en de Attorney General zijn van het arrest van de High Court in beroep gekomen bij de verwijzende rechter, waarbij zij hebben aangevoerd dat de High Court het arrest M. (C-277/11, EU:C:2012:744) onjuist heeft uitgelegd. M. heeft zijnerzijds incidenteel hoger beroep ingesteld, waarbij hij aanvoerde dat, anders dan de High Court heeft geoordeeld, uit bovengenoemd arrest van het Hof blijkt dat hij recht heeft op een persoonlijk onderhoud in de procedure betreffende zijn verzoek tot subsidiaire bescherming.

18. Volgens de verwijzende rechter dient duidelijkheid te worden geschapen omtrent de juiste toepassing van de indicaties van het Hof in punt 85 en volgende van het arrest M. (C-277/11, EU:C:2012:744) op een zaak als de onderhavige, waarin er afzonderlijke procedures bestaan voor de behandeling van asielverzoeken en verzoeken tot subsidiaire bescherming.

19. Daarop heeft de verwijzende rechter besloten de behandeling van het hoofdgeding te schorsen en het Hof om een prejudiciële beslissing te verzoeken over de volgende vraag:

„Vereist het ‚recht om te worden gehoord' in het recht van de Europese Unie dat een verzoeker die overeenkomstig richtlijn 2004/83/EG 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 een lidstaat waarin twee afzonderlijke opeenvolgende procedures bestaan voor de behandeling van respectievelijk verzoeken tot toekenning van de vluchtelingenstatus en verzoeken tot toekenning van de subsidiaire bescherming?"

11 — Arrest High Court van 23 januari 2013, M. v. Minister for Justice & Anor, zaak 2011 8 JR, [2013] IEHC 9.

12 — Ibid. punt 46. Zo heeft de High Court in punt 47 van dat arrest geoordeeld dat het recht om te worden gehoord slechts als effectief kan worden beschouwd zoals het Hof heeft bedoeld in arrest van 22 november 2012, M. (C-277/11, EU:C:2012:744), indien in deze procedure: (i) de verzoeker is uitgenodigd om zijn opmerkingen kenbaar te maken over de negatieve beoordeling van zijn geloofwaardigheid in het oordeel over zijn asielverzoek; (ii) de verzoeker een geheel nieuwe mogelijkheid wordt geboden om alle vraagstukken met betrekking tot zijn verzoek tot subsidiaire bescherming opnieuw te bekijken; en (iii) de geloofwaardigheid van de verzoeker volledig opnieuw wordt beoordeeld, waarbij het loutere feit dat de Refugee Appeals Tribunal dit vraagstuk negatief heeft beoordeeld, op zich niet toereikend en evenmin rechtstreeks relevant is voor die nieuwe beoordeling van de geloofwaardigheid.

III – Procedure voor het Hof

20. De verwijzingsbeslissing is op 5 december 2014 ingeschreven ter griffie van het Hof. M., de Ierse, de Franse en de Tsjechische regering en de Europese Commissie hebben schriftelijke opmerkingen ingediend. Ter terechtzitting op 18 februari 2016 hebben M., de Ierse regering en de Commissie opmerkingen gemaakt.

IV – Juridische analyse

21. Met zijn prejudiciële vraag wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of in het Unierecht het recht om in elke procedure te worden gehoord aldus moet worden uitgelegd dat, indien een verzoek tot toekenning van de subsidiairebeschermingsstatus wordt ingediend in een lidstaat waar twee afzonderlijke opeenvolgende procedures bestaan voor de behandeling van respectievelijk asielverzoeken en verzoeken tot subsidiaire bescherming, dit recht eist dat de verzoeker in de procedure betreffende zijn verzoek tot subsidiaire bescherming wordt gehoord en daarbij getuigen kan oproepen en ondervragen.

22. Zoals opgemerkt, sluit deze prejudiciële verwijzing aan bij het arrest van het Hof in de zaak M. (C-277/11, EU:C:2012:744), waarvan de uitlegging doorslaggevend is voor de afdoening van het bij de verwijzende rechter aanhangige geding. De partijen bij dit geding en de interveniënten in de onderhavige procedure hebben tegengestelde opvattingen over de uitlegging van dit arrest.

23. Zo betoogt M. dat het Hof in genoemd arrest heeft erkend dat in een situatie als die in het hoofdgeding het recht om te worden gehoord slechts kan worden geacht te zijn geëerbiedigd indien de verzoeker tot subsidiaire bescherming het recht op een hoorzitting wordt toegekend. Ook de Commissie meent dat in een dergelijke zaak het recht om te worden gehoord vereist dat een hoorzitting wordt gehouden. De Ierse regering neemt het tegenovergestelde standpunt in, dat wordt onderschreven door de Franse en de Tsjechische regering, en betoogt dat, om in een dergelijke situatie het recht om te worden gehoord te eerbiedigen, het volstaat dat de verzoeker de mogelijkheid heeft gehad om – ook alleen schriftelijk – zijn volledige standpunt kenbaar te maken ten aanzien van alle onderliggende redenen van zijn verzoek tot subsidiaire bescherming.

24. Voor zover, net als in de zaak M., ook in deze prejudiciële verwijzing in het algemeen de draagwijdte van het recht om te worden gehoord in het Unierecht in een bijzondere situatie als in het hoofdgeding aan de orde is[13], acht ik het nuttig om voor de beantwoording van de prejudiciële vraag kort in te gaan op de beginselen die het Hof in zijn recente rechtspraak heeft vastgesteld ten aanzien van dit recht.

A – *In de rechtspraak neergelegde beginselen ten aanzien van het recht om te worden gehoord in het Unierecht*

25. Volgens vaste rechtspraak vormt de eerbiediging van de rechten van de verdediging een fundamenteel beginsel van het Unierecht waarvan het recht om in elke procedure te worden gehoord integraal deel uitmaakt.[14]

13 — Zie arrest van 22 november 2012, M. (C-277/11, EU:C:2012:744, punt 73).

14 — Arresten van 18 december 2008, Sopropé (C-349/07, EU:C:2008:746, punt 36); 22 november 2012, M. (C-277/11, EU:C:2012:744, punt 81 en 82 en aldaar aangehaalde rechtspraak), en 11 december 2014, Boudjlida (C-249/13, EU:C:2014:2431, punt 30 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

26. Het recht van eenieder om te worden gehoord voordat jegens hem een voor hem nadelige individuele maatregel wordt genomen, is thans uitdrukkelijk vastgelegd in artikel 41, lid 2, onder a), van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, aangezien dit een bijzondere uitdrukking is van het recht op behoorlijk bestuur. [15]

27. Zoals ik recentelijk nog in herinnering heb kunnen brengen [16], blijft in de rechtspraak discussie bestaan over de toepasbaarheid van artikel 41 van het Handvest op lidstaten wanneer zij het Unierecht ten uitvoer brengen. [17] Volgens een eerste opvatting in de rechtspraak, waarbij ik mij aansluit [18], vormt dit artikel een bepaling van algemene toepassing die niet alleen geldt voor de instellingen, organen en instanties van de Unie, maar ook voor de lidstaten wanneer zij maatregelen nemen om het recht van de Unie ten uitvoer te brengen. [19] Een andere opvatting in de rechtspraak gaat uit van de bewoordingen van deze bepaling, die uitdrukkelijk uitsluitend is gericht tot de instellingen, de organen en de instanties van de Unie, en niet tot de lidstaten. Volgens die opvatting, volgt hieruit dat het recht om te worden gehoord van een persoon die partij is bij een procedure voor een overheidsdienst van een lidstaat waarin deze dienst het Unierecht ten uitvoer brengt, zijn grondslag niet vindt in artikel 41 van het Handvest, maar in het algemene Unierechtelijke beginsel van eerbiediging van de rechten van de verdediging. [20]

28. In de onderhavige zaak is dit vraagstuk weliswaar in zekere mate relevant voor de exacte vaststelling van de rechtsgrondslag van M.'s recht om te worden gehoord, maar in werkelijkheid heeft het, zoals de Commissie ter terechtzitting heeft opgemerkt, geen praktische gevolgen, omdat er geen twijfel over bestaat dat dit recht door de Ierse autoriteiten moet worden geëerbiedigd, ongeacht of het op artikel 41 van het Handvest of op het algemene beginsel van het Unierecht is gebaseerd.

29. Wat de inhoud van het recht om te worden gehoord betreft, blijkt uit de rechtspraak van het Hof dat dit recht waarborgt dat eenieder in staat wordt gesteld naar behoren en daadwerkelijk zijn standpunt kenbaar te maken in het kader van een administratieve procedure en voordat een besluit wordt genomen dat zijn belangen op nadelige wijze kan beïnvloeden. [21] Dat recht impliceert tevens dat de bevoegde dienst met de nodige aandacht kennis neemt van de opmerkingen van de betrokkene door alle relevante gegevens van het geval zorgvuldig en onpartijdig te onderzoeken en de beschikking toereikend te motiveren. [22]

30. Opgemerkt is dat het recht om te worden gehoord een dubbele functie heeft: ten eerste is het van belang voor de behandeling van de zaak en voor een zo nauwkeurig en correct mogelijke vaststelling van de feiten, en ten tweede moet het verzekeren dat de betrokkene effectief wordt beschermd. Het beoogt met name te garanderen dat elk besluit waardoor een persoon wordt benadeeld, met volledige

15 — Arrest van 11 december 2014 Boudjlida (C-249/13, EU:C:2014:2431, punt 31 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

16 — Zie punt 28 van mijn conclusie in de zaak Bensada Benallal (C-161/15, EU:C:2016:3).

17 — Te weten, wanneer de nationale maatregelen die zij nemen binnen het toepassingsgebied van het Unierecht vallen. Zie het arrest van 26 februari 2013, Åkerberg Fransson (C-617/10, EU:C:2013:105, punten18-21).

18 — Zie punt 32 van mijn conclusie in de zaak Bensada Benallal (C-161/15, EU:C:2016:3).

19 — Zie de arresten van 22 november 2012, M. (C-277/11, EU:C:2012:744, punt 84), en 8 mei 2014, N. (C-604/12, EU:C:2014:302, punten 49 en 50). Zie in dezelfde zin, impliciet, het arrest van 3 juli 2014, Kamino International Logistics (C-129/13 en C-130/13, EU:C:2014:2041, punt 29), waarin alleen de toepasbaarheid van artikel 41, lid 2, van het Handvest op de situatie die aan het hoofdgeding ten grondslag lag, ratione temporis werd uitgesloten. Advocaten-generaal hebben dit standpunt meerdere malen onderschreven. Naast mijn vermelde conclusie in de zaak Bensada Benallal (C-161/15, EU:C:2016:3) en die in de zaak CO Sociedad de Gestión y Participación e.a. (C-18/14, EU:C:2015:95, voetnoot 48), verwijs ik naar het standpunt van advocaat-generaal Wathelet in de zaak G. en R. (C-383/13 PPU, EU:C:2013:553, punten 49-53), en in zijn conclusie in de zaken Mukarubega (C-166/13, EU:C:2014:2031, punt 56) en Boudjlida (C-249/13, EU:C:2014:2032, punten 46-48).

20 — Deze opvatting in de rechtspraak kan op meerdere recente arresten worden teruggeleid. Zie de arresten van 21 december 2011, Cicala (C-482/10, EU:C:2011:868, punt 28); 17 juli 2014, Y S en Minister voor Immigratie, Integratie en Asiel (C-141/12 en C-372/12, EU:C:2014:2081, punt 67); 5 november 2014, Mukarubega (C-166/13, EU:C:2014:2336, punt 44), en 11 december 2014, Boudjlida (C-249/13, EU:C:2014:2431, punten 32 en 33).

21 — Arresten van 22 november 2012, M. (C-277/11, EU:C:2012:744, punt 87 en aldaar aangehaalde rechtspraak), en 11 december 2014, Boudjlida (C-249/13, EU:C:2014:2431, punt 36).

22 — Arresten van 22 november 2012, M. (C-277/11, EU:C:2012:744, punt 88), en 5 november 2014, Mukarubega (C-166/13, EU:C:2014:2336, punt 48).

kennis van zaken wordt vastgesteld [23] en dat de bevoegde autoriteit in staat wordt gesteld om een vergissing te corrigeren of dat de betrokkene in staat wordt gesteld persoonlijke omstandigheden aan te voeren die ervoor pleiten dat het besluit wordt genomen, niet wordt genomen of een bepaalde inhoud heeft. [24]

31. Wanneer de overheden van de lidstaten maatregelen nemen die binnen de werkingssfeer van het Unierecht vallen, rust op hen de verplichting tot eerbiediging van de rechten van de verdediging, en derhalve ook van het recht om te worden gehoord van de adressaten van besluiten die de belangen van die adressaten aanmerkelijk raken, ook al voorziet de toepasselijke wetgeving niet uitdrukkelijk in een dergelijke formaliteit. [25]

32. Uit de rechtspraak blijkt dat wanneer de voorwaarden waaronder de eerbiediging van de rechten van de verdediging in het kader van een bepaalde procedure moet worden gewaarborgd, niet door het Unierecht zijn vastgesteld, deze voorwaarden een aangelegenheid van het nationale recht zijn, mits de in dat verband vastgestelde maatregelen dezelfde draagwijdte hebben als die voor particulieren in vergelijkbare nationaalrechtelijke situaties (gelijkwaardigheidsbeginsel) en de uitoefening van de door de rechtsorde van de Unie verleende rechten van de verdediging in de praktijk niet onmogelijk of uiterst moeilijk wordt gemaakt (doeltreffendheidsbeginsel) [26]. Die vereisten van gelijkwaardigheid en doeltreffendheid geven uitdrukking aan de algemene verplichting van de lidstaten om de eerbiediging van de rechten van verdediging die de justitiabelen aan het Unierecht ontlenen, te waarborgen, met name bij de vaststelling van procedurevoorschriften. [27]

33. Niettemin blijkt dat de grondrechten, zoals de eerbiediging van de rechten van de verdediging, geen absolute gelding hebben, maar kunnen worden beperkt, mits deze beperkingen werkelijk beantwoorden aan de doeleinden van algemeen belang die met de betrokken maatregel worden nagestreefd, en, het nagestreefde doel in aanmerking genomen, geen onevenredige en onduldbare ingreep impliceren waardoor de gewaarborgde rechten in hun kern worden aangetast. [28]

34. Daarnaast moet het bestaan van een schending van de rechten van de verdediging worden beoordeeld aan de hand van de specifieke omstandigheden van het geval, met name de aard van de betrokken handeling, de context van de vaststelling ervan en de rechtsregels die de betrokken materie beheersen. [29] Meer in het bijzonder heeft het Hof erop gewezen dat de wijze waarop de betrokkene zijn recht om te worden gehoord moet kunnen uitoefenen voordat jegens hem een besluit wordt genomen, moet worden beoordeeld in het licht van het doel van toepasselijke regeling. [30]

23 — Zie de conclusie van advocaat-generaal Bot in de zaak M. (C-277/11, EU:C:2012:253, punten 35 en 36), alsook de conclusie van advocaat-generaal Wathelet in zaak Boudjlida (C-249/13, EU:C:2014:2032, punt 58). Zie dienaangaande tevens punt 59 van het arrest van 11 december 2014, Boudjlida (C-249/13, EU:C:2014:2431).

24 — Zie arresten van 18 december 2008, Sopropé (C-349/07, EU:C:2008:746, punt 49); 3 juli 2014, Kamino International Logistics (C-129/13 en C-130/13, EU:C:2014:2041, punt 38), en 11 december 2014, Boudjlida (C-249/13, EU:C:2014:2431, punt 37).

25 — Arresten van 5 november 2014, Mukarubega (C-166/13, EU:C:2014:2336, punten 49 en 50 en aldaar aangehaalde rechtspraak), en 11 december 2014, Boudjlida (C-249/13, EU:C:2014:2431, punt 39 en 40).

26 — Zie in deze zin de arresten 5 november 2014, Mukarubega (C-166/13, EU:C:2014:2336, punt 51 en aldaar aangehaalde rechtspraak), en 11 december 2014, Boudjlida (C-249/13, EU:C:2014:2431, punt 41). Zie ook arrest van 17 maart 2016, Bensada Benallal (C-161/15, EU:C:2016:175, punt 24 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

27 — Zie in deze zin de arresten van 5 november 2014, Mukarubega (C-166/13, EU:C:2014:2336, punt 52 en aldaar aangehaalde rechtspraak), en 11 december 2014, Boudjlida (C-249/13, EU:C:2014:2431, punt 42).

28 — Zie de arresten van 5 november 2014, Mukarubega (C-166/13, EU:C:2014:2336, punt 53), en 11 december 2014, Boudjlida (C-249/13, EU:C:2014:2431, punt 43 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

29 — Zie de arresten 18 juli 2013, Commissie/Kadi (C-584/10 P, C-593/10 P en C-595/10 P, EU:C:2013:518, punt 102 en aldaar aangehaalde rechtspraak); 10 september 2013, G. en R. (C-383/13 PPU, EU:C:2013:533, punt 34), en 5 november 2014, Mukarubega (C-166/13, EU:C:2014:2336, punt 54).

30 — Zie in deze zin arrest van 11 december 2014, Boudjlida (C-249/13, EU:C:2014:2431, punt 45).

35. Uit het bovenstaande volgt dat het in de algehele context van de rechtspraak van het Hof over de rechten van de verdediging zoals hierboven beschreven, alsook van het stelsel en de doelstellingen van de betrokken Unieregeling, is dat de lidstaten de voorwaarden en modaliteiten moeten vaststellen voor de waarborging van het recht om te worden gehoord van adressaten van besluiten die de belangen van die adressaten aanmerkelijk raken [31], met inachtneming van het gelijkwaardigheidsbeginsel en het doeltreffendheidsbeginsel zoals vermeld in punt 32 van deze conclusie.

B – *Draagwijdte van het recht om te worden gehoord in het kader van de procedure betreffende de toekenning van de subsidiairebeschermingsstatus*

36. In de bij de verwijzende rechter aanhangige zaak biedt het Unierecht geen duidelijke regels voor de vaststelling van de voorwaarden en modaliteiten ter waarborging dat in de administratieve procedure het recht om te worden gehoord van een onderdaan van een derde land die een verzoek tot subsidiaire bescherming indient, wordt geëerbiedigd.

37. Zo zijn deze voorwaarden en modaliteiten in het kader van een regeling als die welke voor de verwijzende rechter relevant is, niet vastgesteld in richtlijn 2004/83, die geen procedurevoorschriften bevat die van toepassing zijn op de behandeling van een verzoek tot internationale bescherming [32], en evenmin in richtlijn 2005/85, die ingevolge artikel 3 ervan niet van toepassing is op verzoeken tot subsidiaire bescherming, tenzij wanneer een lidstaat één enkele procedure invoert voor de behandeling van de twee verzoeken tot internationale bescherming (asiel en subsidiaire bescherming) [33], waarvan, zoals gezien, geen sprake was in de regeling die ten tijde van de feiten van deze zaak in Ierland van toepassing was. [34]

38. Uit de vaststelling dat richtlijn 2005/85 niet van toepassing is, volgt dat het vraagstuk van het eventuele bestaan van een recht op een hoorzitting in de procedure betreffende het verzoek tot subsidiaire bescherming van M. in elk geval niet kan worden geanalyseerd tegen de achtergrond van artikel 12 van richtlijn 2005/85. Deze bepaling kan in casu immers niet worden toegepast, ook niet op analoge wijze. Zoals Ierland terecht heeft opgemerkt, zou een – zij het indirecte – toepassing daarvan immers enerzijds ertoe zou leiden dat de keuze van de wetgever van een lidstaat die onder vigeur van richtlijn 2005/85 ervoor heeft geopteerd om asielverzoeken en verzoeken tot subsidiaire bescherming aan twee verschillende procedures te onderwerpen, in wezen teniet wordt gedaan, en anderzijds elke nuttige werking ontnemen aan de leden 3 en 4 van artikel 3 van deze richtlijn door in wezen voor te schrijven dat deze regeling ook wordt toegepast op gevallen waarin zij niet van toepassing is.

31 — Zie in die zin de arresten van 10 september 2013, G. en R. (C-383/13 PPU, EU:C:2013:533, punt 37), en 5 november 2014, Mukarubega (C-166/13, EU:C:2014:2336, punt 55).

32 — Zie de arresten van 22 november 2012, M. (C-277/11, EU:C:2012:744, punten 72 en 73), en 2 december 2014, A e.a. (C-148/13–C-150/13, EU:C:2014:2406, punt 47).

33 — Zie de arresten van 22 november 2012, M. (C-277/11, EU:C:2012:744, punt 79), en 8 mei 2014, N. (C-604/12, EU:C:2014:302, punten 38-40).

34 — In dit verband wijs ik erop dat op grond van de nieuwe richtlijn 2013/32 die in casu niet van toepassing is (zie voetnoot 7 van deze conclusie), de invoering van één enkele procedure niet langer een loutere mogelijkheid is, zoals het geval was onder vigeur van richtlijn 2005/85, maar thans een verplichting is. Zie dienaangaande overweging 11 en artikel 10, lid 2, van richtlijn 2013/32 en de conclusie van advocaat-generaal Bot in zaak N. (C-604/12, EU:C:2013:714, punten 55 en 56).

39. Bij gebreke aan specifieke bepalingen in het Unierecht blijkt uit de in punt 32 vermelde rechtspraak dat de lidstaten overeenkomstig het beginsel van procedurele autonomie bevoegd blijven om de voorwaarden en de procedurele regels vast te stellen voor de eerbiediging van het recht om te worden gehoord in de procedure betreffende de behandeling van een verzoek tot subsidiaire bescherming, met dien verstande dat daarbij de eerbiediging van de grondrechten en van het gelijkwaardigheids- en doeltreffendheidsbeginsel worden gewaarborgd [35].

40. Zo brengt het vereiste dat de doeltreffendheid van de Unierechtelijke bepalingen inzake subsidiaire bescherming ten volle wordt gewaarborgd, met zich mee dat de nationale procedurele regels het verloop van de procedure betreffende de verzoeken tot toekenning van deze bescherming zodanig moeten regelen dat zij aanvragers effectieve toegang tot de hun door richtlijn 2004/83 verleende rechten waarborgen. [36] In de onderhavige zaak houdt dit in dat de nationale regeling dient te voorzien in voorwaarden en procedureregels voor de uitoefening van het recht om in de procedure te worden gehoord, die de betrokkenen effectieve toegang bieden tot de rechten die uit de subsidiairebeschermingsstatus voortvloeien.

41. In dit verband blijkt uit de in de punten 34 en 35 van deze conclusie vermelde rechtspraak dat bij de beoordeling van de draagwijdte van het recht om te worden gehoord, en van de voorwaarden en procedurele regels die voor de eerbiediging daarvan nodig zijn, rekening moet worden gehouden met de aard en de doelstellingen van de procedure die in het geding is, dat wil zeggen, in het onderhavige geval de procedure die gericht is op toekenning van de subsidiairebeschermingsstatus bedoeld in richtlijn 2004/83.

42. De in richtlijn 2004/83 geformuleerde regels inzake subsidiaire bescherming hebben uitdrukkelijk tot doel een „passende status” te verlenen aan eenieder die, ofschoon hij niet voldoet aan de voorwaarden om als vluchteling te worden erkend, niettemin internationale bescherming behoeft. [37] De subsidiaire bescherming vormt derhalve een soort aanvullende bescherming ten opzichte van voor vluchtelingen geldende bescherming [38], die uitsluitend wordt toegekend indien is voldaan aan andere vereisten dan die welke voor de toekenning van het recht op asiel gelden, en rechten toekent die naar de aard ervan verschillen van die welke met de vluchtelingenstatus worden toegekend. [39]

35 — Zie in die zin tevens het arrest van 8 mei 2014, N. (C-604/12, EU:C:2014:302, punt 41). Ten aanzien van de beperking van de procedurele autonomie van de lidstaten die uit het gelijkwaardigheidsbeginsel voortvloeit, heeft M. aangevoerd dat een lidstaat volgens dit beginsel een analoge procedureregeling moet hebben voor de behandeling van asielverzoeken en verzoeken tot subsidiaire bescherming [zie dienaangaande de nog bij het Hof aanhangige zaak Danqua (C-429/15)]. Het gelijkwaardigheidsbeginsel kan eventueel worden aangevoerd ter ondersteuning van de stelling dat dit beginsel een lidstaat verbiedt om procedureregels voor verzoeken tot internationale bescherming op grond van het Unierecht vast te stellen die ongunstiger zijn dan die van het nationale recht [zie in die zin de arresten van 5 november 2014, Mukarubega (C-166/13, EU:C:2014:2336, punt 51 en aldaar aangehaalde rechtspraak), en 11 december 2014, Boudjlida (C-249/13, EU:C:2014:2431, punt 41)]. Geconstateerd moet evenwel worden dat zowel de bescherming uit hoofde van de vluchtelingenstatus als die uit hoofde van de subsidiairebeschermingsstatus voortvloeit uit de toepassing van richtlijn 2004/83 (die zich op haar beurt voor de eerstgenoemde status baseert op het verdrag van Genève van 28 juli 1951 betreffende de status van vluchteling, en voor de laatstgenoemde status op andere internationale instrumenten betreffende mensenrechten; zie dienaangaande mijn conclusie in de zaak Diakité, C-285/12, EU:C:2014:39, punt 63). Uit de rechtspraak blijkt dat het gelijkwaardigheidsbeginsel niet relevant is in een situatie die twee beroepen betreft die beide op het Unierecht zijn gebaseerd [zie in die zin de arresten van 6 oktober 2015, Târșia (C-69/14, EU:C:2015:662, punt 34), en 28 januari 2015, ÖBB Personenverkehr (C-417/13, EU:C:2015:38, punt 74)]. De prejudiciële verwijzing die in deze zaak aan de orde is, betreft derhalve mijns inziens niet zozeer het gelijkwaardigheidsbeginsel als wel het doeltreffendheidsbeginsel.

36 — Zie in deze zin het arrest van 8 mei 2014, N. (C-604/12, EU:C:2014:302, punt 42).

37 — Zie punt 14 van de conclusies van de Europese Raad van Tampere van 15 en 16 oktober 1999, alsook overweging 5 van richtlijn 2004/83. Zie in dit verband ook punt 58 en volgende van mijn conclusie in de zaak Diakité (C-285/12, EU:C:2013:500).

38 — Zie overweging 24 van richtlijn 2004/83 en het arrest van 8 mei 2014, N. (C-604/12, EU:C:2014:302, punten 30-32). Wat richtlijn 2011/95 betreft, zie de overwegingen 6 en 33 van deze richtlijn, alsook het arrest van 1 maart 2016, Kreis Warendorf en Osso (C-443/14 en C-444/14, EU:C:2016:127, punt 31).

39 — Zie het arrest van 22 november 2012, M. (C-277/11, EU:C:2012:744, punt 92). Ten aanzien van dit laatste aspect moet overigens worden opgemerkt dat, zoals blijkt uit de overwegingen 8, 9 en 39 van richtlijn 2011/95, de Uniewetgever zijn aanvankelijke, in richtlijn 2004/83 gekozen modus operandi heeft gewijzigd, en bij het beantwoorden van de oproep in het programma van Stockholm een uniforme status heeft willen invoeren voor personen die internationale bescherming genieten, en daarom ervoor heeft gekozen om aan de personen met een subsidiairebeschermingsstatus dezelfde rechten en voordelen toe te kennen als die welke vluchtelingen genieten, behalve in noodzakelijke en objectief gerechtvaardigde gevallen (zie het arrest van 1 maart 2016, Kreis Warendorf en Osso (C-443/14 en C-444/14, EU:C:2016:127, punt 32).

43. Tegen de achtergrond van deze doelstelling wordt de procedure voor de beoordeling van het verzoek tot subsidiaire bescherming gekenmerkt door het feit de specifieke individuele situatie van de verzoeker een wezenlijke rol speelt bij de beoordeling van dat verzoek, hetgeen overigens tot uitdrukking komt in de bepalingen van richtlijn 2004/83.

44. Wat enerzijds de soorten ernstige schade als bedoeld in artikel 15 van richtlijn 2004/83 betreft, waarvan het risico de erkenning van subsidiaire bescherming rechtvaardigt [40], volgt uit de rechtspraak deze allemaal impliceren dat rekening wordt gehouden met de specifieke individuele situatie van de verzoeker. Zoals het Hof heeft gepreciseerd zien de bepalingen onder a) en b) van dit artikel immers op situaties waarin degene die om subsidiaire bescherming verzoekt *specifiek* wordt blootgesteld aan het risico op een bepaalde soort schade. Met betrekking tot het bepaalde onder c) van dit artikel dat weliswaar ziet op een algemener risico van schade, heeft het Hof er echter op gewezen dat ook in laatstgenoemde geval de persoonlijke situatie van de verzoeker een fundamentele rol kan spelen bij de eindbeslissing. Het Hof heeft immers verklaard dat hoe meer de verzoeker eventueel het bewijs kan leveren dat hij specifiek wordt geraakt om redenen die te maken hebben met zijn persoonlijke omstandigheden, hoe lager de mate van willekeurig geweld zal zijn die vereist is opdat hij in aanmerking komt voor subsidiaire bescherming. [41]

45. Anderzijds blijkt uit artikel 4, lid 3, onder c), van richtlijn 2004/83 overigens uitdrukkelijk dat bij het onderzoek van een verzoek tot internationale bescherming, en derhalve ook van een verzoek tot subsidiaire bescherming, rekening moet worden gehouden met de individuele en persoonlijke situatie van de verzoeker, teneinde te beoordelen of op basis van diens persoonlijke omstandigheden, de daden waaraan hij blootgesteld is of blootgesteld zou kunnen worden, met ernstige schade overeenkomen.

46. Daarnaast is terecht opgemerkt dat de procedure tot toekenning van de subsidiairebeschermingsstatus, net als die tot de toekenning van de vluchtelingenstatus, wordt gekenmerkt door een moeilijke materiële en menselijke situatie en betrekking heeft op de vrijwaring van essentiële rechten van de betrokkene, voor wie de te nemen beslissing van vitaal belang is. Deze procedure onderscheidt zich dus door bijzonder centrale rol van de persoon van de betrokkene, die niet alleen de procedure inleidt, maar ook de enige is die zijn persoonlijke achtergrond die tot toekenning van deze status kan leiden, alsmede de context daarvan concreet kan uiteenzetten. [42]

47. Het is overigens juist wegens de specifieke doelstellingen en aard van de procedure tot toekenning van subsidiaire bescherming en de verschillen daarvan ten opzichte van de procedure tot toekenning van de vluchtelingenstatus dat het Hof in het arrest M. (C-277/11, EU:C:2012:744) met nadruk heeft gewezen op het wezenlijke karakter van het recht van de betrokkenen om in deze procedure te worden gehoord, alsmede op het vereiste dat dit recht in deze procedure ten volle wordt gewaarborgd, ook in een stelsel in twee fasen als het stelsel dat in het hoofdgeding aan de orde is. [43]

48. Uit het bovenstaande volgt dat, gelet op de specifieke aard en de doelstellingen van de procedure die tot erop gericht is, na te gaan of is voldaan aan de vereisten voor toekenning van de subsidiairebeschermingsstatus, de doeltreffendheid van de toegang tot de rechten die door deze status worden toegekend, impliceert dat de betrokkene in staat wordt gesteld om het recht om in deze procedure te worden gehoord, *op bijzonder effectieve wijze* uit te oefenen. Slechts indien de verzoeker

40 — Zie artikel 2, onder e), van richtlijn 2004/83 en de arresten van 17 februari 2009, Elgafaji (C-465/07, EU:C:2009:94, punt 31); 30 januari 2014, Diakité (C-285/12, EU:C:2014:39, punt 18), en 18 december 2014, M'Bodj (C-542/13, EU:C:2014:2452, punt 30).

41 — Zie het arrest van 17 februari 2009, Elgafaji (C-465/07, EU:C:2009:94, punten 32, 33 en 39). Zie ook het arrest van 30 januari 2014, Diakité (C-285/12, EU:C:2014:39, punt 31).

42 — Conclusies van advocaat-generaal Bot in de zaak M. (C-277/11, EU:C:2012:253, punt 43) en in de zaak N. (C-604/12, EU:C:2013:714, punt 49).

43 — Arrest van 22 november 2012, M. (C-277/11, EU:C:2012:744, punten 91 en 92).

werkelijk de mogelijkheid heeft om zijn persoonlijke achtergrond en de context daarvan naar behoren en doeltreffend te presenteren, door aan de bevoegde overheidsdienst alle feiten en aspecten ter ondersteuning van zijn verzoek volledig en passend uiteen te zetten, heeft hij effectieve toegang tot de met deze status gepaard gaande rechten zoals vastgesteld in richtlijn 2004/83.

49. In dit verband dient erop te worden gewezen dat ook het zojuist vermelde vereiste te waarborgen dat het recht om te worden gehoord op bijzonder effectieve wijze kan worden uitgeoefend, evenzeer voor de procedure betreffende de subsidiairebeschermingsstatus als voor die betreffende de vluchtelingenstatus geldt. Hoewel, zoals gezegd, voor de toekenning van elke status verschillende vereisten gelden, hebben beide procedures immers de in de punten 43 tot en met 46 van deze conclusie vermelde kenmerken, namelijk dat de persoon van de verzoeker centraal staat en dat de belangen die op het spel staan, voor hem van vitaal belang zijn, en dat de eindbeslissing belangrijk is voor de specifieke persoonlijke situatie van de verzoeker. Dit wordt overigens bevestigd door het feit dat het genoemde artikel 4, lid 3, onder c), van richtlijn 2004/83 op beide statussen van toepassing is.

50. Overigens volgt uit de omstandigheid dat de twee statussen worden toegekend op grond van verschillende criteria, alsmede uit het uit het genoemde artikel 4, lid 3, onder c), van richtlijn 2004/83 voortvloeiende vereiste dat de individuele en persoonlijke situatie van de verzoeker specifiek en afzonderlijk wordt beoordeeld met betrekking tot de twee verschillende criteria (te weten, enerzijds, het risico van vervolging, en anderzijds, het risico van ernstige schade), dat het recht om te worden gehoord in de twee procedures een procedurele waarborg vormt die naar verschillende aspecten verwijst.

C – *Vraag of een hoorzitting met de verzoeker om subsidiaire bescherming vereist is voor de eerbiediging van het recht om te worden gehoord in een stelsel „in twee fasen” voor de toekenning van internationale bescherming*

51. Op dit punt rijst de – voor het hoofdgeding fundamentele – vraag of aan het genoemde vereiste van waarborging van de doeltreffendheid van het recht om te worden gehoord in de procedure betreffende de toekenning van subsidiaire bescherming uitsluitend kan worden voldaan door de betrokkenen persoonlijk te horen, dan wel of daartoe, zoals de Ierse regering heeft aangevoerd, in een stelsel in twee fasen voor de toekenning van internationale bescherming de mogelijkheid om schriftelijke opmerkingen in te dienen kan volstaan, omdat de betrokkene reeds in de eerdere procedure tot toekenning van de vluchtelingenstatus is gehoord.

52. In dit verband merk ik in de eerste plaats op dat, anders dan M. lijkt te menen, uit het arrest M. (C-277/11, EU:C:2012:744) niet blijkt dat het Hof heeft geoordeeld dat de betrokkene in de procedure tot toekenning van subsidiaire bescherming volstrekt altijd moet worden gehoord.

53. Meer in het bijzonder blijkt die uitlegging niet uit de overweging van het Hof in de laatste volzin van punt 95, tweede streepje van dit arrest, die letterlijk is weergegeven in punt 15 van deze conclusie. Deze overweging moet worden bezien in de context van het arrest. Naar mijn oordeel antwoordt het Hof daarmee namelijk op het in punt 90 van het arrest beschreven argument dat indien de betrokkene in een stelsel in twee fasen bij de behandeling van de asielaanvraag al is gehoord, hij „niet opnieuw dient te worden gehoord bij de behandeling van het verzoek om subsidiaire bescherming, omdat dit vormvoorschrift in feite een herhaling zou betekenen van het gesprek dat de vreemdeling in een overwegend gelijkaardige context reeds heeft gehad”.

54. Tegen de achtergrond van het bovenstaande en van punt 91 van dit arrest ben ik van mening dat het Hof heeft willen zeggen dat in een stelsel „in twee fasen" het feit dat de betrokkene al in de procedure betreffende het asielverzoek is gehoord, niet impliceert, dat wil zeggen niet (noodzakelijkerwijs, zou ik eraan toevoegen) tot gevolg heeft, dat de betrokkene *niet* hoeft te worden gehoord in de procedure betreffende de subsidiaire bescherming, aangezien het recht om te worden gehoord in elk geval ook in deze laatste procedure ten volle moet worden gewaarborgd.

55. Het arrest M. (C-277/11, EU:C:2012:744) dient daarom mijns inziens niet aldus te worden gelezen dat een hoorzitting *absoluut* noodzakelijk is in de procedure betreffende de toekenning van subsidiaire bescherming, maar dient veeleer te worden gezien als een krachtig pleidooi voor het vereiste dat het recht om te worden gehoord in een dergelijke procedure ook in een stelsel in twee fasen volledig wordt geëerbiedigd. Een dergelijke uitlegging is overigens in overeenstemming met de asielregeling, die voorziet in uitzonderingen op de mogelijkheid om een hoorzitting te houden. [44]

56. Deze overwegingen pleiten weliswaar niet voor de toekenning van een *absoluut* recht om *in alle gevallen* in de procedure betreffende subsidiaire bescherming persoonlijk te worden gehoord, maar ik ben, gezien het vereiste van bijzondere waarborging van de doeltreffendheid van het recht om in dit soort procedure te worden gehoord, met gelet op de bijzondere aard en de doelstellingen daarvan, wel van mening dat, anders dan Ierland betoogt, het recht van de verzoeker om persoonlijk te worden gehoord in elk geval de regel dient te zijn en geen uitzondering mag zijn, en dat de hoorzitting derhalve slechts in uitzonderlijke gevallen achterwege mag worden gelaten, ook in een stelsel „in twee fasen".

57. Conform mijn opmerkingen in punt 30 van deze conclusie heeft het recht om te worden gehoord in het kader van de procedure tot toekenning van subsidiaire bescherming in dit verband de functie, de bevoegde overheidsdienst in staat te stellen om de betrokkene een standpunt te laten innemen over de feiten die aan zijn verzoek ten grondslag liggen, om enerzijds te waarborgen dat de betrokkene effectief wordt beschermd, en anderzijds dat deze overheidsdienst met volledige kennis van zaken een beslissing neemt.

58. Welnu, het recht op een hoorzitting vormt de maximale uitdrukking van het recht om te worden gehoord. Voor de verzoeker is dit de enige gelegenheid om zijn persoonlijke achtergrond uiteen te zetten en rechtstreeks een gesprek te voeren met de persoon die het best in staat is om rekening te houden met zijn persoonlijke situatie. [45] Bij deze gelegenheid kan hij eventuele nieuwe elementen aandragen die hij niet in zijn argumentatie had opgenomen, en vooral zijn zienswijze toelichten over twijfels die eventueel zijn gerezen of over eventuele nieuwe elementen die tegenstrijdig worden beschouwd.

59. Voor de bevoegde nationale autoriteit vormt deze hoorzitting de gelegenheid om concreet – ook subjectieve en in een schriftuur dus moeilijk te ontwaren – elementen te onderzoeken die mogelijkerwijze niet relevant waren voor toekenning van de vluchtelingenstatus, maar dat wel kunnen zijn voor toekenning van de subsidiairebeschermingsstatus.

44 — Hoewel het procedurele regels van de Unie op het gebied van asiel, die ten tijde van de feiten van de zaak golden (te weten richtlijn 2005/85), niet – ook niet naar analogie – op de onderhavige zaak van toepassing zijn, zoals is opgemerkt in de punten 37 en 38 van deze conclusie, heb ik er in punt 48 evenwel op gewezen dat de regeling inzake de behandeling van asielverzoeken met die van de behandeling van verzoeken tot subsidiaire bescherming gemeen heeft, dat een bijzondere waarborging van de doeltreffendheid van het recht om tijdens de procedure te worden gehoord, is vereist.

45 — Zie in die zin de conclusie van advocaat-generaal Bot in de zaak M. (C-277/11, EU:C:2012:253, punt 83). Zie over de functie van het persoonlijke onderhoud tevens punt 68 van de conclusie van advocaat-generaal Sharpston in de gevoegde zaken A e.a. (C-148/13–C-150/13, EU:C:2014:2111).

60. In een procedure als die betreffende de toekenning van subsidiaire bescherming, waarin de persoon van de betrokkene een centrale rol heeft en het vaak onmogelijk is om schriftelijk bewijs te leveren, vormt de hoorzitting een moment dat dienaangaande van fundamenteel belang is, ook om de persoonlijkheid van de betrokkene en de geloofwaardigheid van de in diens verzoek aangevoerde informatie te beoordelen.

61. Naar mijn mening gelden bovenstaande overwegingen ook in een situatie waarin, in een stelsel in twee fasen als het stelsel dat ten tijde van de feiten van het hoofdgeding in Ierland gold, het verzoek tot toekenning van de subsidiairebeschermingsstatus is gebaseerd op een feitelijk kader dat vergelijkbaar is met dat waarop het afgewezen asielverzoek was gebaseerd.

62. Zoals het Hof in het arrest M. heeft opgemerkt, moet, wanneer een lidstaat heeft gekozen voor onderscheiden en opeenvolgende procedures voor de behandeling van het asielverzoek en van het verzoek tot subsidiaire bescherming, het recht van de betrokkene om te worden gehoord immers in *elk van beide* procedures ten volle worden gewaarborgd. [46]

63. Daaruit volgt dat het feit dat het recht om te worden gehoord volledig is geëerbiedigd in het kader van de voorafgaande procedure inzake de asielaanvraag, niet impliceert dat het in punt 48 van deze conclusie vermelde bijzondere vereiste dat de effectieve uitoefening van dit recht wordt gewaarborgd, wordt beperkt in de onderscheiden, daaropvolgende procedure inzake de toekenning van subsidiaire bescherming. Zoals in punt 50 van deze conclusie is opgemerkt, wordt het recht om in de twee procedures te worden gehoord bovendien gerelateerd aan verschillende criteria, en vormt het derhalve een procedurele waarborg die afzonderlijke contexten dekt. [47]

64. Hieruit volgt dat in een stelsel in twee fasen – het resultaat van een vrije keuze van de betrokken lidstaat – de bevindingen van de overheidsdienst in de eerste procedure niet *automatisch* kunnen worden overgenomen in de tweede procedure. Het is immers niet mogelijk de eerbiediging van het recht om te worden gehoord van de ene procedure in een andere „over te nemen". Gelet op het fundamentele karakter van het recht om te worden gehoord, gelden deze overwegingen in een context als die van internationale bescherming nog sterker voor negatieve bevindingen betreffende de geloofwaardigheid, die een doorslaggevende invloed op de eindbeslissing kunnen hebben.

65. Dienaangaande moet nog worden opgemerkt dat, hoewel het Unierecht niet specifiek bepaalt hoe de geloofwaardigheid van een aanvrager van internationale bescherming moet worden beoordeeld – zodat elke lidstaat in zijn eigen interne rechtsorde de procedurele regels voor de beoordeling van de geloofwaardigheid dient vast te stellen [48] –, de procedurele autonomie van de lidstaten wordt begrensd door het doeltreffendheidsbeginsel, dat, zoals gezien, bestaat in de noodzaak effectieve toegang te waarborgen tot de rechten die worden verleend door de betrokken regeling inzake de subsidiaire bescherming, die op haar beurt verlangt dat het recht om te worden gehoord op bijzonder doeltreffende wijze wordt uitgeoefend. [49]

46 — Arrest van 22 november 2012, M. (C-277/11, EU:C:2012:744, punt 91). Cursivering van mij.

47 — Dit is het cruciale punt dat deze zaak onderscheidt van die welke het Hof heeft beslecht in het arrest van 5 november 2014, Mukarubega (C-166/13, EU:C:2014:2336), waarin het Hof heeft ontkend dat het recht om te worden gehoord vereist dat een hoorzitting wordt gehouden om een terugkeerbesluit vast te stellen in het kader van richtlijn 2008/115/EG van het Europees Parlement en de Raad van 16 december 2008 over gemeenschappelijke normen en procedures in de lidstaten voor de terugkeer van onderdanen van derde landen die illegaal op hun grondgebied verblijven (PB 2008, L 348, blz. 98). Het Hof heeft immers geoordeeld dat het terugkeerbesluit het logische en noodzakelijke gevolg is van het besluit waarbij is vastgesteld dat het verblijf illegaal is, vóór de vaststelling waarvan de betrokkene was gehoord, en dat, met andere woorden, dat besluit automatisch moest volgen op de afwijzing van de verblijfsaanvraag, zonder dat dit specifiek hoefde te worden gemotiveerd (zie punt 72 van het arrest).

48 — Zie over de beoordeling van de geloofwaardigheid in de context van de internationale bescherming de conclusie van advocaat-generaal Sharpston in de gevoegde zaken A e.a. (C-148/13–C-150/13, EU:C:2014:2111, punt 50 en volgende).

49 — Zie de punten 40-48 van deze conclusie.

66. Een uitlegging van het recht om te worden gehoord die erop gericht is, de fundamentele rol van de hoorzitting in het kader van de procedure tot toekenning van internationale bescherming te erkennen, ligt overigens in de lijn van de recente keuzes van de Uniewetgever op dit gebied, die enerzijds in richtlijn 2013/32 de gevallen waarin van het persoonlijk onderhoud kan worden afgezien in het kader van de – inmiddels één enkele – procedure inzake verzoeken om internationale bescherming, drastisch heeft beperkt [50], en anderzijds in verordening nr. 604/2013 (Dublin III) [51] de lidstaten de verplichting heeft opgelegd om in het kader van de procedure om te bepalen welke lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van een verzoek om internationale bescherming, een persoonlijk onderhoud te voeren met de betrokkene.

67. Wat tot slot de vraag betreft van het eventuele recht om in het kader van de procedure getuigen op te roepen en te ondervragen, wijs ik erop dat uit de structuur van het recht om te worden gehoord zoals deze uit de in de punten 29 en volgende van deze conclusie vermelde rechtspraak blijkt, niet volgt dat dit recht noodzakelijkerwijs een dergelijk recht omvat. Dit neemt overigens niet weg dat een lidstaat in het kader van zijn bevoegdheid om op dit gebied gunstigere normen vast te stellen of te handhaven [52], kan voorzien in een recht om in het kader van de procedure getuigen op te roepen en te ondervragen.

V – Conclusie

68. Gelet op een en ander geef ik het Hof derhalve in overweging om de prejudiciële vraag van de Supreme Court te beantwoorden als volgt:

„Ingeval een verzoek tot toekenning van de subsidiairebeschermingsstatus als bedoeld in 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, wordt ingediend in een lidstaat waar twee afzonderlijke opeenvolgende procedures bestaan voor respectievelijk asielverzoeken en verzoeken tot subsidiaire bescherming, dient het in het Unierecht bestaande recht om in elke procedure te worden gehoord, aldus te worden uitgelegd dat dit recht in beginsel eist dat de verzoeker persoonlijk wordt gehoord, en dat daarvan slechts in uitzonderlijke gevallen kan worden afgezien. In deze context omvat het recht om in elke procedure te worden gehoord, echter niet het recht om getuigen op te roepen en te ondervragen.”

50 — Volgens artikel 14 van richtlijn 2013/32 kan in twee gevallen worden afgezien van een persoonlijk onderhoud over de inhoud van het verzoek: indien de beslissingsautoriteit met betrekking tot de vluchtelingenstatus een positieve beslissing kan nemen op basis van het beschikbare bewijs, of indien de beslissingsautoriteit van oordeel is dat de verzoeker niet persoonlijk kan worden gehoord als gevolg van blijvende omstandigheden waarop hij geen invloed heeft.

51 — Verordening (EU) nr. 604/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 26 juni 2013 tot vaststelling van de criteria en instrumenten om te bepalen welke lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van een verzoek om internationale bescherming dat door een onderdaan van een derde land of een staatloze bij een van de lidstaten wordt ingediend (PB 2013, L 180, blz. 31).

52 — Zie artikel 3 van richtlijn 2004/83 – zie dienaangaande de arresten van 9 november 2010, B (C-57/09 en C-101/09, EU:C:2010:661, punt 114), en 18 december 2014, M’Bodj (C-542/13, EU:C:2014:2452, punt 42) – en artikel 5 van richtlijn 2005/85. Zie over het ontbreken van de mogelijkheid getuigen te ondervragen in het kader van een administratieve procedure – ook al betreft dit een volstrekt ander gebied van Unierecht – punt 200 van het arrest van 7 januari 2004, Aalborg Portland e.a./Commissie (C-204/00 P, C-205/00 P, C-211/00 P, C-213/00 P, C-217/00 P en C-219/00 P, EU:C:2004:6).