



Jurisprudentie

CONCLUSIE VAN ADVOCaat-GENERAAL

M. SZPUNAR

van 16 februari 2023¹

Zaak C-756/21

X

tegen

International Protection Appeals Tribunal,

minister for Justice and Equality,

Ireland,

Attorney General

[verzoek van de High Court (nationale rechter in tweede aanleg, Ierland) om een prejudiciële beslissing]

„Prejudiciële verwijzing – Voorwaarden voor toekenning van de vluchtelingenstatus – Verzoek om subsidiaire bescherming – Beoordeling van verzoeken om internationale bescherming – Verplichting van de lidstaat tot samenwerking met de verzoeker – Omvang – Rechterlijke toetsing – Omvang – Redelijke termijn voor het geven van een besluit – Niet-naleving – Gevolgen – Algemene geloofwaardigheid van een verzoeker – Beoordelingscriteria”

I. Inleiding

1. Dit verzoek om een prejudiciële beslissing betreft de uitlegging van artikel 4 van richtlijn 2004/83/EG² en de artikelen 8 en 23 van richtlijn 2005/85/EG³.

2. Het verzoek is ingediend in het kader van een hogere voorziening die verzoeker in het hoofdgeding (hierna: „verzoeker”), X, een onderdaan van een derde land, heeft ingesteld tegen de beslissing van de International Protection Appeals Tribunal (beroepsinstantie inzake verzoeken om internationale bescherming; hierna: „IPAT”) waarbij zijn beroepen tegen de beslissingen tot afwijzing van zijn verzoeken om asiel en subsidiaire bescherming werden afgewezen. Het geding is tussen verzoeker en de IPAT, de minister for Justice and Equality (minister van Justitie en Gelijke Kansen, Ierland), Ierland en de Attorney General (procureur-generaal, Ierland) (hierna tezamen: „geïntimeerden”).

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 2004, L 304, blz. 12).

³ 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 2005, L 326, blz. 13).

3. De High Court (nationale rechter in tweede aanleg, Ierland) stelt zeven prejudiciële vragen die draaien rond drie kwesties, waarvan de eerste betrekking heeft op de omvang van de verplichting tot samenwerking van de beslissingsautoriteit met de persoon die om internationale bescherming verzoekt en de gevolgen van een eventuele niet-nakoming van die verplichting, de tweede op de gevolgen van het niet nemen van beslissingen over verzoeken om asiel en internationale bescherming binnen een redelijke termijn en de derde op de gevolgen voor de algemene geloofwaardigheid van een verzoeker van een leugenachtige verklaring in zijn oorspronkelijke verzoek, die hij achteraf bij de eerste gelegenheid heeft toegelicht en vervolgens ingetrokken.

II. Toepasselijke bepalingen

A. *Internationaal recht*

4. Op grond van artikel 1, A, lid 2, eerste alinea, van het Verdrag betreffende de status van vluchtelingen⁴ geldt als „vluchteling” elke persoon die „uit gegronde vrees voor vervolging wegens zijn ras, godsdienst, nationaliteit, het behoren tot een bepaalde sociale groep of zijn politieke overtuiging, zich bevindt buiten het land waarvan hij de nationaliteit bezit en die de bescherming van dat land niet kan of, uit hoofde van bovenbedoelde vrees, niet wil inroepen, of die, indien hij geen nationaliteit bezit en [...] verblijft buiten het land waar hij vroeger zijn gewone verblijfplaats had, daarheen niet kan of, uit hoofde van bovenbedoelde vrees, niet wil terugkeren”.

B. *Unierecht*

5. Naast enkele bepalingen van primair recht, namelijk de artikelen 41 en 47 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (hierna: „Handvest”), zijn artikel 4 en artikel 15, onder c), van richtlijn 2004/83⁵ en artikel 8, leden 2 en 3, artikel 23, leden 1 en 2, en artikel 39, lid 1, onder a), van richtlijn 2005/85⁶ relevant in het kader van de onderhavige zaak.

III. Hoofdgeding en prejudiciële vragen

6. Verzoeker is een Pakistaans onderdaan die op 1 juli 2015 in Ierland is binnengekomen, na van 2011 tot 2015 in het Verenigd Koninkrijk te hebben verbleven zonder een verzoek om internationale bescherming in te dienen.

⁴ Verdrag ondertekend te Genève op 28 juli 1951 [*United Nations Treaty Series*, deel 189, blz. 150, nr. 2545 (1954)], in werking getreden op 22 april 1954, zoals aangevuld door het Protocol betreffende de status van vluchtelingen, gesloten te New York op 31 januari 1967 en in werking getreden op 4 oktober 1967 (hierna: „Verdrag van Genève”).

⁵ Richtlijn 2004/83 is vervangen door en 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) Aangezien Ierland niet aan laatstgenoemde richtlijn deelneemt, blijft richtlijn 2004/83 evenwel van toepassing in deze lidstaat. Zie overweging 50 en artikel 40 van richtlijn 2011/95.

⁶ Richtlijn 2005/85 is vervangen door en 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). Aangezien Ierland niet aan laatstgenoemde richtlijn deelneemt, blijft richtlijn 2005/85 evenwel van toepassing in deze lidstaat. Zie artikel 53 van richtlijn 2013/32.

7. Op 2 juli 2015 heeft verzoeker in Ierland een verzoek tot toekenning van de vluchtelingenstatus ingediend. Dit verzoek waarin verzoeker zich aanvankelijk beriep op een leugenachtige verklaring, die hij vervolgens heeft ingetrokken, was gebaseerd op het feit dat hij tijdens een begrafenis in Pakistan van dichtbij een terroristische bomaanslag had meegemaakt waarbij een veertigtal mensen was omgekomen, onder wie twee personen die hij kende. Verzoeker verklaarde zwaar aangedaan te zijn door die gebeurtenis, zodat dat hij bang was om in Pakistan te wonen en vreesde voor ernstige gevolgen als hij werd teruggestuurd. Hij verklaarde te lijden aan angst, depressie en slaapstoornissen. Zijn verzoek werd op 14 november 2016 afgewezen door de Office of the Refugee Applications Commissioner (bureau van de commissaris voor de erkenning van vluchtelingen, Ierland).
8. Op 2 december 2016 heeft verzoeker beroep ingesteld tegen deze beslissing bij de Refugee Appeals Tribunal (beroepsinstantie in vluchtelingen zaken, Ierland). De beroepsprocedure werd geschorst omdat op 31 december 2016 wetswijzigingen in voege gingen met de inwerkingtreding van de International Protection Act 2015 (wet van 2015 betreffende internationale bescherming), die de verschillende bestaande procedures voor internationale bescherming heeft geüniformeerd en met name voorzag in de oprichting van het International Protection Office (bureau voor internationale bescherming, Ierland; hierna: „IPO”) en de IPAT.
9. Op 13 maart 2017 heeft verzoeker een verzoek om subsidiaire bescherming ingediend, dat door het IPO werd afgewezen. Op 13 februari 2018 heeft hij tegen dit besluit beroep ingesteld bij de IPAT.
10. Bij beslissing van 7 februari 2019 heeft de IPAT beide beroepen verworpen.
11. Tegen deze beslissing van de IPAT heeft verzoeker op 7 april 2019 bij de High Court beroep tot vernietiging ingesteld.
12. Tot staving van dat beroep heeft verzoeker ten eerste aangevoerd dat de door de IPAT geraadpleegde informatie over het land van herkomst, die dateerde uit 2015 tot 2017, onvolledig en achterhaald was, zodat die instantie in haar beslissing van 7 februari 2019 geen rekening heeft gehouden met de situatie die op dat moment in Pakistan heerste. Voorts zou de IPAT de informatie waarover zij beschikte niet naar behoren onderzocht hebben.
13. Ten tweede zou de termijn die nodig was om over het verzoek van 2 juli 2015 te beslissen kennelijk onredelijk zijn en tevens in strijd met het beginsel van doeltreffendheid, artikel 47 van het Handvest en de in het Unierecht voorgeschreven minimumnormen.
14. Ten derde was de IPAT volgens verzoeker op de hoogte van de geestelijke gezondheid van verzoeker, maar zou zij geen stappen hebben ondernomen om te beschikken over al het nodige bewijsmateriaal om naar behoren over de verzoeken te kunnen oordelen. Met name had die rechterlijke instantie een gerechtelijk-geneeskundige expertise – die doorgaans wordt gebruikt tot staving van het asielverzoek van een persoon die foltering heeft ondergaan – of ander deskundigenbewijs betreffende zijn geestelijke gezondheidstoestand moeten vragen.
15. Ten vierde is verzoeker van mening dat hem niet het voordeel van de twijfel is gegund met betrekking tot andere elementen die voor zijn aanvraag van belang waren, ook al is zijn geestelijke gezondheidstoestand niet behoorlijk vastgesteld en niet in aanmerking genomen.

Bepaalde relevante elementen van zijn argumentatie zijn volgens hem niet nader onderzocht of zijn buiten beschouwing gelaten zijn en er is geen samenwerking geweest met de bevoegde instellingen, met name wat betreft het genoemde gerechtelijk-geneeskundig verslag.

16. Ten vijfde, gelet op de omstandigheden van de zaak – die worden gekenmerkt door het feit dat verzoeker heeft toegegeven dat zijn eerdere relaas van de gebeurtenissen onjuist was en het feit dat de mogelijkheid bestaat dat hij te kampen heeft met geestelijke gezondheidsproblemen – is het volgens verzoeker onredelijk om daaruit te concluderen dat hij niet geloofwaardig is wat betreft essentiële aspecten van zijn argumentatie.

17. De High Court is allereerst van oordeel dat de IPAT haar samenwerkingsplicht niet is nagekomen door zich niet de adequate informatie over het land van herkomst noch een gerechtelijk-geneeskundig verslag te verschaffen. Die rechter vraagt zich echter af of de IPAT op grond van het Unierecht verplicht was om zich een dergelijk deskundigenverslag te verschaffen en of het verenigbaar is met het Unierecht om overeenkomstig het nationale recht te verlangen dat verzoeker aantoont, om de nietigverklaring van de beslissing van de IPAT te verkrijgen, dat hij schade geleden heeft ten gevolge van deze tekortkoming.

18. Deze rechterlijke instantie vraagt zich vervolgens af welke gevolgen moeten worden verbonden aan het feit dat er meer dan drieënhalf jaar zijn verstreken tussen de indiening van het verzoek op 2 juli 2015 en de vaststelling van de beslissing van de IPAT op 7 februari 2019, een termijn die zij onredelijk acht.

19. Ten slotte betwijfelt de verwijzende rechter of één enkele leugenachtige verklaring, die verzoeker bij de eerste gelegenheid heeft toegelicht en vervolgens heeft ingetrokken, kan rechtvaardigen dat zijn algemene geloofwaardigheid in twijfel wordt getrokken.

20. Het is in deze context dat de High Court bij beslissing van 23 november 2021, ingekomen ter griffie van het Hof op 9 december 2021, heeft besloten de behandeling van de zaak te schorsen en het Hof de volgende prejudiciële vragen te stellen:

- „1) Wanneer de samenwerkingsplicht als omschreven in punt 66 van [het arrest M.⁷] in zijn geheel niet is nagekomen in het kader van een verzoek om subsidiaire bescherming, werd de beoordeling van dat verzoek dan „elke nuttige werking” ontnomen in de zin van [het arrest Commissie/Duitsland⁸]?
- 2) Indien vraag 1 bevestigend wordt beantwoord, vloeit uit de voornoemde niet-nakoming van de samenwerkingsplicht op zich dan voort dat een verzoeker recht op nietigverklaring van de beslissing [tot weigering van subsidiaire bescherming] heeft?
- 3) Indien vraag 2 ontkennend wordt beantwoord, op wie rust in voorkomend geval dan de plicht om aan te tonen dat de weigeringsbeslissing anders was geweest indien er sprake was geweest van een behoorlijke samenwerking van de zijde van de beslissingsautoriteit [met betrekking tot het verzoek om subsidiaire bescherming]?
- 4) Vloeit uit het verzuim om binnen een redelijke termijn een beslissing te nemen over een verzoek om internationale bescherming voort dat een verzoeker recht op nietigverklaring van een [weigeringsbeslissing] heeft, wanneer zij is vastgesteld?

⁷ Arrest van 22 november 2012, M. (C-277/11, EU:C:2012:744; hierna: „arrest M.”).

⁸ Arrest van 15 oktober 2015 (C-137/14, EU:C:2015:683).

- 5) Vormt de tijd die nodig is om de in een lidstaat toepasselijke regelgeving inzake asielbescherming te wijzigen, een rechtvaardiging voor de niet-toepassing door die lidstaat van een regeling inzake internationale bescherming, die het mogelijk had gemaakt om binnen een redelijke termijn een beslissing over dat verzoek om bescherming te nemen?
- 6) Wanneer een voor verzoeken tot internationale bescherming bevoegde beslissingsautoriteit niet over voldoende bewijs van de geestelijke gezondheidstoestand van een verzoeker beschikt, maar er wel aanwijzingen zijn dat de verzoeker mogelijk geestelijke gezondheidsproblemen heeft, is die autoriteit dan op grond van de in [arrest M., punt 66,] genoemde samenwerkingsplicht of anderszins verplicht om nader onderzoek te verrichten, of heeft zij een andere verplichting, alvorens zij een definitieve beslissing neemt?
- 7) Wanneer een lidstaat voldoet aan zijn verplichting krachtens artikel 4, lid 1, van [richtlijn 2004/83] om de relevante elementen van een verzoek te onderzoeken, kan dan wegens één leugen van de verzoeker, die later bij de eerste geschikte gelegenheid is toegelicht en ingetrokken, worden vastgesteld dat de algemene geloofwaardigheid van de verzoeker niet vaststaat?"

IV. Procedure bij het Hof

21. De verwijzende rechter heeft verzocht deze zaak te behandelen volgens de prejudiciële spoedprocedure van artikel 107 van het Reglement voor de procesvoering van het Hof.

22. Op 17 december 2021 heeft de Eerste kamer van het Hof besloten, op voorstel van de rechter-rapporteur en na de advocaat-generaal te hebben gehoord, dat er geen grond is om dit verzoek in te willigen.

23. Schriftelijke opmerkingen werden ingediend door verzoeker, de geïntimeerden, de Duitse en de Nederlandse regering en de Europese Commissie. Verzoeker, de regering van Ierland en de Commissie hebben deelgenomen aan de terechtzitting op 16 november 2022.

24. Bij een verzoek van 20 september 2022 heeft het Hof de verwijzende rechter verzocht de toepasselijke wetgeving en de aan de IPAT toegewezen rol te verduidelijken. De verwijzende rechter heeft geantwoord met een schrijven van 21 oktober 2022.

V. Ontvankelijkheid

25. De geïntimeerden betwisten de ontvankelijkheid van de zeven prejudiciële vragen.

26. Ten eerste stellen zij dat de eerste vraag hypothetisch van aard is, aangezien deze berust op een premisse die niet wordt onderbouwd door de verwijzende rechter, en wel om twee redenen. In tegenstelling tot wat de bewoordingen van de vraag laten vermoeden, heeft de verwijzende rechter volgens hen niet vastgesteld dat de „samenwerkingsplicht in het geheel niet is nagekomen” en heeft hij ook niet tot die vaststelling kunnen komen op basis van de feiten van de zaak. Voorts nodigt de vraag in kwestie het Hof uit om een bepalende beslissing te nemen over de feiten van de zaak, wat niet tot zijn bevoegdheid behoort. De geïntimeerden zijn van mening dat deze overwegingen ook gelden voor de tweede en de derde vraag, aangezien deze gekoppeld zijn aan de eerste vraag.

27. Ten tweede stellen de geïntimeerden dat de vierde en de vijfde vraag eveneens hypothetisch zijn, aangezien de verwijzende rechter niet heeft vastgesteld dat de verplichting om binnen een redelijke termijn een beslissing te nemen, niet is nagekomen.

28. Ten derde zijn de geïntimeerden van mening dat de zesde vraag niet noodzakelijk is voor de beslechting van het hoofdeding, aangezien de IPAT de medische bewijzen die verzoeker heeft overgelegd in aanmerking heeft genomen zonder deze in twijfel te trekken.

29. Ten vierde en ten slotte voeren de geïntimeerden aan dat de zevende vraag hypothetisch van aard is en dus geen antwoord behoeft, aangezien verzoeker heeft verklaard dat hij de conclusies van de IPAT met betrekking tot zijn geloofwaardigheid niet betwist en dat de bedrieglijke verklaring – hoewel de formulering van deze vraag iets anders suggereert – niet het enige element was dat de IPAT ertoe heeft gebracht te oordelen dat de geloofwaardigheid van verzoeker niet was aangetoond. In dit verband hadden andere relevante elementen betrekking op het feit dat hij pas zeer laat essentiële gegevens met betrekking tot de gebeurtenissen uit het verleden heeft vermeld en in zijn initiële verzoek niet om internationale bescherming had verzocht.

30. Deze bezwaren hebben mij niet overtuigd.

31. Ik herinner eraan dat het verzoek om een prejudiciële beslissing volgens vaste rechtspraak niet-ontvankelijk is wanneer duidelijk blijkt dat de gevraagde uitlegging van het Unierecht geen verband houdt met de werkelijkheid of het voorwerp van het hoofdeding, wanneer de vraag van hypothetische aard is of wanneer het Hof niet beschikt over de feitelijke en juridische gegevens die noodzakelijk zijn om een zinvol antwoord te geven op de gestelde vragen.⁹

32. In deze context kan moeilijk worden gesteld dat de prejudiciële vragen geen verband houden met de werkelijkheid, hypothetisch zijn of niet de noodzakelijke feitelijke gegevens verschaffen.

33. Wat de vermeende hypothetische aard van de eerste, de tweede, de derde en de zesde vraag betreft, is het zeker waar dat de feitelijke gegevens die de verwijzende rechter aanhaalt geen aanwijzingen zijn dat de IPAT de „samenwerkingsplicht in het geheel niet is nagekomen”.¹⁰ Toch blijkt uit deze vragen dat de verwijzende rechter zich juist afvraagt of deze feiten moeten worden beschouwd als een schending van de samenwerkingsplicht van de bevoegde autoriteiten met de verzoeker, en welke gevolgen hij in voorkomend geval aan die vaststelling moet verbinden, gelet op de beperkingen die het nationale recht oplegt aan die autoriteiten¹¹.

34. Wat de vierde en de vijfde vraag betreft, is het feit dat de verwijzende rechter nog geen niet-nakoming van de verplichting om binnen een redelijke termijn een beslissing te nemen heeft vastgesteld, maar overweegt om dit te doen, evenmin voldoende reden om te concluderen dat het hier gaat om hypothetische vragen.

35. Bovendien blijkt uit de verwijzingsbeslissing dat de zesde vraag betrekking heeft op de eventuele verplichting om een aanvullend gerechtelijk-geneeskundig verslag te verkrijgen, boven op de door verzoeker overgelegde verslagen. Het feit dat de IPAT rekening heeft gehouden met de medische bewijsstukken die de betrokkene heeft overgelegd, zonder deze in twijfel te trekken, staat los van deze verplichting en kan geen afbreuk doen aan de relevantie van deze vraag.

⁹ Zie recentelijk het arrest van 20 september 2022, V.D. en S.R. (C-339/20 en C-397/20, EU:C:2022:703, punt 57).

¹⁰ Ik wil de aandacht erop vestigen dat de eerste vraag begint met het voegwoord „wanneer”.

¹¹ Zie over deze beperkingen punt 17 van deze conclusie.

36. Met betrekking tot de zevende vraag dient te worden opgemerkt dat de geïntimeerden de feitelijke vaststellingen van de verwijzende rechter en zijn beoordeling van de relevantie van deze vraag voor de beslechting van het hoofdgeding betwisten. Het staat echter niet aan het Hof, maar aan de verwijzende rechter om de feiten betreffende de geloofwaardigheid van verzoeker vast te stellen en te beoordelen.

37. Kortom, het is de taak van de verwijzende rechter om de rechtsvragen te identificeren in een zaak die om uitlegging van het Unierecht vraagt.

38. Daarom moeten de prejudiciële vragen ontvankelijk worden bevonden en ten gronde worden onderzocht.

VI. Ten gronde

A. Algemene overwegingen over de uitlegging van richtlijnen 2004/83 en 2005/85

39. Het lijkt mij nuttig, alvorens in te gaan op de prejudiciële vragen, kort te herinneren aan het kader waarbinnen richtlijnen 2004/83 en 2005/85 moeten worden gesitueerd.

40. In de eerste plaats zou ik willen opmerken dat uit overweging 3 van richtlijn 2004/83 blijkt dat het Verdrag van Genève de hoeksteen vormt van het internationale rechtstelsel ter bescherming van vluchtelingen. Uit de overwegingen 16 en 17 van die richtlijn blijkt ook dat de bepalingen inzake de voorwaarden voor erkenning als vluchteling en inzake de inhoud van de vluchtelingenstatus zijn vastgesteld om de bevoegde instanties van de lidstaten te helpen dit Verdrag toe te passen op basis van gemeenschappelijke begrippen en criteria.¹² Uit de overwegingen 2, 3, 5 en 7 van richtlijn 2005/85 blijkt bovendien dat die richtlijn een gemeenschappelijk kader instelt van waarborgen die de volledige inachtneming van het Verdrag van Genève verzekeren. In artikel 33 van deze richtlijn is het beginsel van non-refoulement vastgelegd. Dit beginsel is als grondrecht gewaarborgd in artikel 18 en artikel 19, lid 2, van het Handvest.¹³

41. Hieruit volgt dat de bepalingen van richtlijnen 2004/83 en 2005/85 moeten worden uitgelegd tegen de achtergrond van de algemene opzet en de doelstelling van elk van die richtlijnen, met inachtneming van het Verdrag van Genève en de andere relevante verdragen bedoeld in artikel 78, lid 1, VWEU¹⁴. Deze uitlegging moet, blijkens overweging 10 van richtlijn 2004/83 en overweging 8 van richtlijn 2005/85, eveneens geschieden met eerbiediging van de rechten die zijn erkend in het Handvest.¹⁵

42. In de tweede plaats wil ik ook opmerken dat, terwijl richtlijn 2004/83 tot doel heeft minimumnormen vast te stellen voor de voorwaarden waaraan onderdanen van derde landen moeten voldoen om voor internationale bescherming in aanmerking te komen, en de inhoud van

¹² Zie arresten van 2 maart 2010, Salahadin Abdulla e.a. (C-175/08, C-176/08, C-178/08 en C-179/08, EU:C:2010:105, punt 52), en 3 maart 2022, Secretary of State for the Home Department (Vluchtelingenstatus van een staatloze van Palestijnse afkomst) (C-349/20, EU:C:2022:151, punt 39).

¹³ Arrest van 19 juni 2018, Gnandi (C-181/16, EU:C:2018:465, punt 53 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

¹⁴ Oud artikel 63, lid 1, punt 1, EG.

¹⁵ Met betrekking tot richtlijn 2004/83, zie met name arresten van 2 maart 2010, Salahadin Abdulla e.a. (C-175/08, C-176/08, C-178/08 en C-179/08, EU:C:2010:105, punten 53 en 54), en 3 maart 2022, Secretary of State for the Home Department (Vluchtelingenstatus van een staatloze van Palestijnse afkomst) (C-349/20, EU:C:2022:151, punt 40). Met betrekking tot richtlijn 2005/85 zie met name arresten van 28 juli 2011, Samba Diouf (C-69/10, EU:C:2011:524, punt 34), en 31 januari 2013, D. en A. (C-175/11, EU:C:2013:45, punt 58).

deze bescherming, het doel van richtlijn 2005/85 is om minimumnormen vast te stellen voor de procedures voor de behandeling van asielverzoeken en de rechten van asielzoekers nader te bepalen.

43. In deze context zal ik de vragen van de verwijzende rechter behandelen. Ik zal om te beginnen de omvang onderzoeken van de plicht van de beslissingsautoriteit om samen te werken met de personen die om internationale bescherming verzoeken in de zin van artikel 4 van richtlijn 2004/83, en de gevolgen van een eventuele niet-nakoming van die plicht (deel B). Vervolgens zal ik bespreken wat de gevolgen zijn wanneer er niet binnen een redelijke termijn een beslissing over verzoeken tot asiel en internationale bescherming wordt genomen in het licht van artikel 23 van richtlijn 2005/85 (deel C). Tot slot zal ik dieper ingaan op de algemene geloofwaardigheid van een verzoeker (deel D).

B. Omvang van de samenwerkingsplicht en de gevolgen van de niet-nakoming ervan (eerste, tweede, derde en zesde vraag)

44. Met zijn eerste, zijn tweede, zijn derde en zijn zesde vraag, die ik gezamenlijk wil behandelen, wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of de samenwerkingsplicht van artikel 4, lid 1, van richtlijn 2004/83 de beslissingsautoriteit ertoe verplicht om geactualiseerde informatie te verkrijgen over het land van herkomst van een persoon die om asiel en internationale bescherming verzoekt, en ook, als er aanwijzingen zijn voor geestelijke gezondheidsproblemen die mogelijk het gevolg zijn van een traumatiserende gebeurtenis die zich in dat land heeft voorgedaan, een gerechtelijk-geneeskundig verslag over zijn geestelijke gezondheid. Hij vraagt zich bovendien af of de niet-nakoming van deze plicht op zich kan leiden tot de nietigverklaring van de beslissing waarbij die verzoeken zijn afgewezen, dan wel of de verzoeker kan worden verplicht aan te tonen dat de beslissing anders had kunnen zijn indien deze plicht wel zou zijn nagekomen.

45. Deze vragen kunnen mijns inziens worden beantwoord door de betekenis van de op de lidstaat rustende samenwerkingsplicht in de zin van artikel 4 van richtlijn 2004/83 te onderzoeken.

1. Betekenis van de samenwerkingsplicht van de lidstaat

46. De verwijzende rechter merkt op dat de informatie die de verzoeker had verstrekt over het land van herkomst, zelfs op het moment waarop de verzoeker die informatie verstrekke, niet meer actueel was. In het kader van een cruciale vaststelling in de litigieuze beslissing¹⁶ verwijst de IPAT met name naar een Oostenrijkse onderzoeksmissie van 2015¹⁷ en naar een verslag van de Hoge Commissaris voor de Vluchtelingen [van het agentschap van de Verenigde Naties voor de Vluchtelingen (UNHCR)] van 2017.¹⁸ Volgens deze rechter konden deze elementen strikt genomen niet worden beschouwd als actuele informatie over het land van herkomst in het kader van die beslissing van 7 februari 2019.¹⁹ Op basis van artikel 4 van richtlijn 2004/83, zoals uitgelegd

¹⁶ Volgens de verwijzende rechter had deze vaststelling van de IPAT betrekking op het feit dat de situatie in het land van herkomst van de verzoeker er een was van willekeurig geweld in het kader van een internationaal of binnenlands gewapend conflict. Zie punt 59 van deze conclusie.

¹⁷ Het ging om informatie over de streek van herkomst van verzoeker die werd verzameld tijdens een onderzoeksmissie in juli 2015.

¹⁸ Freedom House, *Refworld Freedom in the World 2017 Pakistan*, UNHCR. Volgens deze rechter blijkt uit het rapport dat het terroristische geweld in Pakistan sterk is gedaald en slechts betrekking heeft op het eerste kwartaal van 2017.

¹⁹ Zie punt 10 van deze conclusie.

door het Hof in het arrest M., is de verwijzende rechter van oordeel dat de IPAT, door geen adequate en actuele informatie over het land van herkomst van de verzoeker in te winnen, niet aan haar samenwerkingsplicht heeft voldaan.

47. Deze benadering lijkt mij a priori redelijk. Het is echter wenselijk bepaalde elementen te verduidelijken.

48. Ik herinner eraan dat artikel 4 van richtlijn 2004/83, zoals blijkt uit het opschrift ervan, betrekking heeft op de „beoordeling van feiten en omstandigheden” van een verzoek om internationale bescherming. Volgens het Hof verloopt deze „beoordeling” in twee afzonderlijke fasen. De eerste fase betreft de vaststelling van de feitelijke omstandigheden die bewijselementen tot staving van het verzoek kunnen vormen, en de tweede fase betreft de juridische beoordeling van deze elementen, waarbij wordt beslist of in het licht van de feiten die een zaak kenmerken is voldaan aan de materiële voorwaarden van de artikelen 9 en 10 of 15 van richtlijn 2004/83 voor de toekenning van internationale bescherming.²⁰

49. In deze context rijst de vraag wat de verplichte samenwerking met de verzoeker in het kader van elk van deze twee fasen concreet inhoudt.

a) Samenwerkingsplicht in het kader van de eerste fase van de beoordeling betreffende de vaststelling van de feitelijke omstandigheden

50. Allereerst herinner ik eraan dat volgens artikel 4, lid 1, van richtlijn 2004/83 de verzoeker normalerwijs alle elementen tot staving van zijn verzoek dient over te leggen, maar dat het de plicht van de betrokken lidstaat is om met de verzoeker samen te werken in de fase van de vaststelling van de elementen die relevant zijn voor dat verzoek.²¹ Met andere woorden, die bepaling legt aan de autoriteiten van de lidstaten een „positieve verplichting” op om samen met de verzoeker die elementen te beoordelen.²²

51. In dit verband blijkt uit artikel 4, lid 2, van richtlijn 2004/83 dat de bewijselementen ter staving van een verzoek om internationale bescherming bestaan in verklaringen van de verzoeker en alle documenten in zijn bezit over zijn individuele situatie betreffende met name zijn leeftijd, zijn achtergrond, zijn identiteit of zijn nationaliteit(en). Deze bepaling verwijst dus naar alle elementen die relevant zijn om het verzoek te rechtvaardigen en heeft bijgevolg betrekking op de verklaringen en documenten met betrekking tot de *feitelijke omstandigheden van de achtergrond van de verzoeker*, met inbegrip van „land(en) en plaats(en) van eerder verblijf”.

52. Ik herinner er ook aan dat de betekenis van de op de lidstaat rustende samenwerkingsplicht in het kader van deze eerste fase van de beoordeling reeds door het Hof werd verduidelijkt. Het heeft gepreciseerd dat, indien de door de aanvrager van internationale bescherming aangevoerde elementen om welke reden ook niet *volledig, actueel of relevant* zijn, de betrokken lidstaat in deze fase van de procedure actief met de verzoeker moet samenwerken om alle elementen te

²⁰ Arrest M. (punt 64); arresten van 2 december 2014, A. e.a. (C-148/13–C-150/13, EU:C:2014:2406, punt 55), en 3 maart 2022, Secretary of State for the Home Department (Vluchtelingenstatus van een staatloze van Palestijnse afkomst) (C-349/20, EU:C:2022:151, punt 63).

²¹ Arrest M. (punt 65).

²² Conclusie van advocaat-generaal Sharpston in de gevoegde zaken A. e.a. (C-148/13–C-150/13, EU:C:2014:2111, punt 42).

verzamelen die het verzoek kunnen staven.²³ Het heeft ook aangegeven dat de autoriteiten van een lidstaat mogelijkwijze gemakkelijker toegang hebben tot bepaalde soorten documenten dan de verzoeker.²⁴

53. Het is mijns inziens dan ook duidelijk dat de samenwerkingsplicht van artikel 4 van richtlijn 2004/83 inhoudt dat de beslissingsautoriteit verplicht is om, in het kader van deze eerste fase van de beoordeling betreffende de vaststelling van de feitelijke omstandigheden die bewijselementen tot staving van het verzoek kunnen vormen, *volledige en actuele informatie te verkrijgen over het land van herkomst* van een persoon die om asiel en internationale bescherming verzoekt.

54. Dan rest nog de vraag of een dergelijke „samenwerkingsplicht” ook rust op de autoriteiten van de betrokken lidstaat in het kader van de tweede fase van de beoordeling.

b) Geldt er een samenwerkingsplicht in het kader van de tweede fase van de beoordeling, die betrekking heeft op de juridische beoordeling van de bewijselementen tot staving van het verzoek?

55. Ik herinner eraan dat artikel 4, lid 3, onder a), van richtlijn 2004/83 bepaalt dat de beoordeling op individuele basis van een verzoek om internationale bescherming rekening moet houden met *alle relevante feiten in verband met het land van herkomst op het tijdstip waarop een beslissing inzake het verzoek wordt genomen* met inbegrip van wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen van het land van herkomst en de wijze waarop deze worden toegepast.

56. Deze beoordeling op individuele basis van het verzoek is, zoals reeds uiteengezet²⁵, de tweede fase van de „beoordeling van feiten en omstandigheden” van een asielverzoek of verzoek om internationale bescherming, in de zin van artikel 4 van richtlijn 2004/83. Deze fase betreft de juridische beoordeling van de bewijselementen die worden verstrekt tot staving van het verzoek, om te bepalen of deze daadwerkelijk kunnen voldoen aan de voorwaarden voor de toekenning van de vluchtelingenstatus of de internationale bescherming waar om wordt verzocht.²⁶

57. Welnu, zoals het Hof reeds heeft geoordeeld, een dergelijk onderzoek van de gegrondheid van het verzoek behoort tot de uitsluitende bevoegdheid van de bevoegde nationale autoriteit, zodat in deze fase van de procedure een samenwerkingsplicht van die autoriteit met de verzoeker, als vastgesteld in artikel 4, lid 1, tweede zin, van richtlijn 2004/83, niet aan de orde is.²⁷ In dit verband herinner ik eraan dat uit artikel 4, lid 1, en artikel 8, lid 2, van richtlijn 2005/85 volgt dat de beslissingsautoriteit haar beslissingen over de verzoeken moet baseren op een „deugdelijk onderzoek”.²⁸ Met name blijkt uit artikel 8, lid 2, onder b), van deze richtlijn dat de lidstaten ervoor zorgen dat *nauwkeurige en actuele informatie* wordt verkregen over de algemene situatie in de landen van oorsprong van asielzoekers²⁹ uit verschillende bronnen, zoals de UNHCR³⁰.

²³ Arrest M. (punt 66). Zie dienaangaande ook de conclusie van advocaat-generaal Bot in de zaak M. (C-277/11, EU:C:2012:253, punt 67).

²⁴ Arrest van 3 maart 2022, Secretary of State for the Home Department (Vluchtelingenstatus van een staatloze van Palestijnse afkomst) (C-349/20, EU:C:2022:151, punt 64 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

²⁵ Zie punt 48 van deze conclusie.

²⁶ Zie in die zin arrest M. (punt 69).

²⁷ Arrest M. (punt 70).

²⁸ Arrest van 25 januari 2018, F. (C-473/16, EU:C:2018:36, punt 40).

²⁹ Arrest M. (punt 67).

³⁰ Zie over de verplichting van de beslissingsautoriteit om uit eigen beweging verslagen over de algemene situatie in het land van herkomst van de verzoeker te verzamelen en te beoordelen, Reneman, M., „The burden and standard of proof and evidentiary assessment”, *EU Asylum Procedures and the Right to an Effective Remedy*, Hart Publishing, Londen, 2014, blz. 183-248, met name blz. 204.

58. Ik deel dan ook volledig het standpunt van de Commissie dat uit deze bepalingen volgt dat de beslissingsautoriteit op grond van artikel 4, lid 3, onder a), van richtlijn 2004/83 zich niet mag beperken tot de louter verplichte samenwerking met de verzoeker wat betreft de informatie over de situatie in het land van herkomst. Wanneer een persoon de voorwaarden van richtlijn 2004/83 vervult, moeten de lidstaten namelijk de gevraagde internationale bescherming verlenen zonder dat hun autoriteiten daarbij over een discretionaire bevoegdheid beschikken.³¹ Overeenkomstig artikel 28, lid 1, van richtlijn 2005/85 kunnen de lidstaten een verzoek slechts als ongegrond afwijzen wanneer de beslissingsautoriteit heeft vastgesteld dat de asielzoeker niet in aanmerking komt voor de vluchtelingenstatus overeenkomstig richtlijn 2004/83; daaruit volgt dat deze autoriteit een verzoek niet kan afwijzen zonder „deugdelijk onderzoek” ervan en dus zonder actuele informatie over de situatie in het land van herkomst in beschouwing te nemen.

59. Dat geldt des te meer voor de voorwaarde van ernstige schade, bedoeld in artikel 15, onder c), van richtlijn 2004/83, die bestaat in een ernstige en individuele 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, zoals de bedreiging die is aangevoerd in de zaak in hoofdgeding.³² Immers, het Hof heeft geoordeeld dat het, opdat er sprake is van een dergelijke bedreiging, niet noodzakelijk is dat de verzoeker aantoont dat hij specifiek wordt gevisieerd om redenen die te maken hebben met zijn persoonlijke omstandigheden. Volgens het Hof wordt de mate van willekeurig geweld in het aan de gang zijnde gewapende conflict beoordeeld door de bevoegde nationale autoriteiten waarbij een verzoek is ingediend of door de rechters van een lidstaat bij wie beroep is ingesteld tegen de afwijzing van een dergelijk verzoek.³³ Bovendien zij eraan herinnerd dat de beoordeling van de vraag of de aangetoonde omstandigheden al dan niet een dusdanige bedreiging vormen dat de betrokkene, gezien zijn individuele situatie, op goede gronden mag vrezen daadwerkelijk te zullen worden vervolgd, in alle gevallen met *oplettendheid en voorzichtigheid* moet worden uitgevoerd, aangezien de integriteit van de mens en de individuele vrijheden, fundamentele waarden van de Unie, in het geding zijn.³⁴

60. Uit het voorafgaande volgt dat de beslissingsautoriteit – in het kader van haar verplichting om het verzoek te onderwerpen aan een deugdelijk onderzoek, als bedoeld in artikel 8, lid 2, onder b), van richtlijn 2005/85 – krachtens artikel 4, lid 3, onder a), van richtlijn 2004/83 verplicht is om *nauwkeurige en actuele* informatie te verkrijgen over het land van herkomst van een persoon die om asiel en internationale bescherming verzoekt. Deze autoriteit mag zich met andere woorden niet beperken tot gedeeltelijke of verouderde informatie die wordt verstrekt door de verzoeker tot staving van zijn verzoek, maar moet actuele informatie verkrijgen.

2. Houdt de samenwerkingsplicht voor de beslissingsautoriteit de verplichting in om een gerechtelijk-geneeskundig verslag over de geestelijke gezondheid van de verzoeker te verkrijgen?

61. De verwijzende rechter geeft aan dat verzoeker aan het IPO een geneeskundig verslag had overgelegd waarin stond dat hij kampte met geestelijke gezondheidsproblemen als gevolg van het feit dat hij in zijn land van herkomst van dichtbij een terroristische bomaanslag had meegemaakt.³⁵ De verwijzende rechter legt uit dat het IPO voor de IPAT heeft gesteld dat op

³¹ Zie met name in die zin het arrest van 29 juli 2019, Torubarov (C-556/17, EU:C:2019:626, punt 50).

³² Zie dienaangaande punt 46 en voetnoot 16 van deze conclusie. Het verbaast de verwijzende rechter, gezien de vervolgingen waarmee de Pathanen in Pakistan te kampen hebben, dat de beslissing van de IPAT geen enkele overweging bevat met betrekking tot de etniciteit van de verzoeker en dat deze nergens wordt vermeld in het onderzoek van de informatie over het land van oorsprong.

³³ Zie in die zin arrest van 17 februari 2009, Elgafaji (C-465/07, EU:C:2009:94, punt 43).

³⁴ Zie arrest van 2 maart 2010, Salahadin Abdulla e.a. (C-175/08, C-176/08, C-178/08 en C-179/08, EU:C:2010:105, punten 89 en 90).

³⁵ Zie punt 7 van deze conclusie.

basis van een dergelijk verslag niet kon worden vastgesteld of de aangevoerde geestelijke gezondheidsproblemen van verzoeker al dan niet waren veroorzaakt door die explosie. Bovendien blijkt uit de verwijzingsbeslissing dat de IPAT deze mening deelde en heeft geoordeeld dat een gerechtelijk-geneeskundig verslag, meer bepaald een „Spirasi-rapport”, daadwerkelijk „meer nut had kunnen hebben”.³⁶ Derhalve stelt de verwijzende rechter vast dat zowel het IPO als de IPAT van mening waren dat het door verzoeker overgelegde geneeskundig verslag ontoereikend was en dat een gerechtelijk-geneeskundig verslag, relevant zou zijn geweest.

62. In deze context rijst de vraag of de bij artikel 4, lid 1, van richtlijn 2004/83 ingevoerde samenwerkingsplicht de nationale autoriteiten verplicht om een dergelijk deskundigenverslag te verkrijgen.

63. Ten eerste, met betrekking tot de eerste fase van de beoordeling, die betrekking heeft op de vaststelling van de feitelijke omstandigheden, stel ik vast dat een dergelijke verplichting niet blijkt uit de bewoordingen van die bepaling. Richtlijn 2004/83 heeft immers tot doel minimumnormen vast te stellen voor de voorwaarden waaraan onderdanen van derde landen moeten voldoen om voor internationale bescherming in aanmerking te komen. Als de wetgever van de Unie een dergelijke verplichting had willen opleggen aan de lidstaten, zou hij dat zeker uitdrukkelijk gepreciseerd hebben. Bijgevolg moeten de nationale autoriteiten beschikken over een beoordelingsmarge *om te bepalen of een gerechtelijk-geneeskundig verslag relevant is of niet* voor de individuele beoordeling waartoe de nationale autoriteiten verplicht zijn, overeenkomstig artikel 4, lid 3, van richtlijn 2004/83.³⁷

64. De samenwerkingsplicht in de zin van artikel 4, lid 1, van richtlijn 2004/83, houdt naar mijn mening, in tegenstelling tot wat de geïntimeerden stellen, in dat wanneer de autoriteiten, zoals in casu, van mening zijn dat het betrokken gerechtelijk-geneeskundig verslag *relevant of noodzakelijk is* voor de beoordeling van het verzoek om internationale bescherming³⁸, zij de verzoeker daarvan op de hoogte moeten brengen en met hem moeten samenwerken om over een dergelijk deskundigenverslag te kunnen beschikken.³⁹ Zoals ik reeds heb opgemerkt, volgt uit de op de nationale autoriteiten rustende samenwerkingsplicht dat de bevoegde beslissingsautoriteit, indien zij van mening is dat de door de aanvrager van internationale bescherming verstrekte elementen onvolledig, achterhaald of niet relevant zijn, actief met de verzoeker moet samenwerken om alle elementen te verzamelen die nodig zijn⁴⁰ om de feitelijke omstandigheden vast te stellen die kunnen dienen als bewijselementen tot staving van het verzoek.

65. Ten tweede, met betrekking tot de tweede fase van de beoordeling, die betrekking heeft op de juridische beoordeling van de bewijselementen tot staving van het verzoek, herinner ik eraan dat uit artikel 4, lid 3, onder b) en c), van richtlijn 2004/83 blijkt dat een verzoek om internationale bescherming op individuele basis moet worden beoordeeld rekening houdend met de relevante verklaringen en documenten die de verzoeker heeft verstrekt, met inbegrip van informatie op basis waarvan kan worden bepaald of de persoon blootgesteld is geweest of blootgesteld zou kunnen worden aan vervolging of ernstige schade, en ook rekening houdend met de status en *de*

³⁶ Zie met betrekking tot het Spirasi-rapport, de website <https://spirasi.ie/what-we-do/medico-legal-report/>.

³⁷ Hoewel richtlijn 2013/32 in casu niet van toepassing is, lijkt het me relevant hier te vermelden dat artikel 18, lid 1, eerste alinea, van deze richtlijn het volgende bepaalt: „Wanneer de beslissingsautoriteit dit voor de beoordeling van een verzoek om internationale bescherming overeenkomstig artikel 4 van [richtlijn 2011/95] relevant acht, en mits de verzoeker daarmee instemt, *regelen* de lidstaten een medisch onderzoek van de verzoeker betreffende aanwijzingen van vroegere vervolging of ernstige schade. Bij wijze van alternatief kunnen de lidstaten erin voorzien dat de verzoeker dat medisch onderzoek regelt.” *Cursivering van mij.*

³⁸ Zie punten 16, 17 en 61 van de onderhavige conclusie.

³⁹ Zie in die zin arrest M. (punt 66).

⁴⁰ Zie punt 52 van deze conclusie.

persoonlijke situatie van de verzoeker, om te bepalen of, gelet op deze situatie, de daden waaraan hij blootgesteld is geweest of blootgesteld zou kunnen worden, met vervolging of ernstige schade overeenkomen. Het Hof heeft met name al geoordeeld dat artikel 4, lid 3, van deze richtlijn niet uitsluit dat er een deskundigenonderzoek wordt gebruikt in het kader van de beoordeling van feiten en omstandigheden.⁴¹ Het staat dus aan de bevoegde autoriteiten om hun wijze van beoordeling van de verklaringen en het bewijsmateriaal aan te passen aan de specifieke kenmerken van elke categorie asielaanvragen.⁴²

66. Het vereiste om een gerechtelijk-geneeskundig verslag over de geestelijke gezondheid van de verzoeker te verkrijgen, indien de nationale autoriteiten dat relevant of noodzakelijk achten om de bewijselementen te kunnen beoordelen, wordt bevestigd door artikel 4, lid 1, en artikel 8, lid 2, van richtlijn 2005/85. Deze bepalingen leggen de beslissingsautoriteit de verplichting op om de verzoeken „naar behoren te behandelen” alvorens zij daarover een beslissing neemt.⁴³ Deze autoriteit zal namelijk niet in staat zijn de verzoeken naar behoren te behandelen in de zin van die bepalingen, indien zij geen gerechtelijk-geneeskundig verslag verkrijgt, hoewel zij een dergelijk verslag relevant of noodzakelijk acht voor de beoordeling op individuele basis van het verzoek.

67. Bijgevolg ben ik van mening dat artikel 4, lid 3, onder b) en c), van richtlijn 2004/83 – in het kader van de verplichting van de beslissingsautoriteit om het verzoek aan een *deugdelijk onderzoek* te onderwerpen in de zin van artikel 8, lid 2, van richtlijn 2005/85 – deze autoriteit de verplichting oplegt om een gerechtelijk-geneeskundig verslag over de geestelijke gezondheid van de verzoeker te verkrijgen indien zij van mening is dat een dergelijk verslag relevant of noodzakelijk is voor de beoordeling op individuele basis van het verzoek. Mijns inziens zou een andere uitlegging indruisen tegen het doel van richtlijn 2004/83 en zowel artikel 4, lid 3, van deze richtlijn als artikel 8, lid 2, van richtlijn 2005/85 uithollen.

3. Gevolgen van de niet-nakoming van de samenwerkingsplicht en de verplichting om het verzoek naar behoren te behandelen

68. Alvorens de gevolgen te analyseren van de niet-nakoming van de samenwerkingsplicht en de verplichting om het verzoek naar behoren te behandelen [delen c) en d)], moet worden bepaald of het klopt dat, zoals de Duitse regering en de Commissie betogen, artikel 39 van richtlijn 2005/85 vereist dat de rechter in eerste aanleg een beslissing tot afwijzing van een asielverzoek of een verzoek om internationale bescherming ex nunc kan toetsen [deel a)]. Indien dat het geval is, is de volgende vraag of de IPAT moet worden beschouwd als een rechterlijke instantie in de zin van artikel 39 van richtlijn 2005/85 [deel b)].

a) Begrip „rechterlijke instantie” in de zin van artikel 39 van richtlijn 2005/85

69. Ik herinner eraan dat artikel 39, lid 1, onder a), van richtlijn 2005/85 bepaalt dat de lidstaten ervoor zorgen dat voor asielzoekers een daadwerkelijk rechtsmiddel bij een rechterlijke instantie openstaat tegen een beslissing die inzake hun asielverzoek is gegeven. Die bepaling preciseert

⁴¹ Het Hof heeft gepreciseerd dat een eventueel beroep op een deskundigenonderzoek in dit kader in overeenstemming moet zijn met de andere relevante Unierechtelijke bepalingen, in het bijzonder met de door het Handvest gewaarborgde grondrechten zoals het in artikel 1 van het Handvest vervatte recht op eerbiediging van de menselijke waardigheid. Arrest van 25 januari 2018, F. (C-473/16, EU:C:2018:36, punten 34 en 35).

⁴² Zie in die zin arrest van 25 januari 2018, F. (C-473/16, EU:C:2018:36, punt 36).

⁴³ Arrest van 25 januari 2018, F. (C-473/16, EU:C:2018:36, punt 40).

echter niet dat vereist is dat deze rechterlijke instantie een ex-nunctoetsing kan uitvoeren. In dit verband geeft de Commissie in haar schriftelijke opmerkingen aan dat deze vereisten volgens haar voortvloeien uit de door het Hof ontwikkelde rechtspraak.

70. Ik merk in dit verband op dat een dergelijke vereiste duidelijk blijkt uit artikel 46 van richtlijn 2013/32, dat in de plaats is gekomen van artikel 39 van richtlijn 2005/85 en in casu niet van toepassing is. Het lijkt mij echter nuttig erop te wijzen dat, zoals de Commissie heeft vastgesteld tijdens de wetgevingsprocedure betreffende dat artikel 46, in deze bepaling „ten volle rekening [wordt] gehouden met de huidige ontwikkelingen in de rechtspraak van het Europees Hof van Justitie en het Europees Hof voor de Rechten van de Mens”.⁴⁴ Ik zal dus onderzoeken of artikel 39 van richtlijn 2005/85, zoals uitgelegd door het Hof, voorziet in deze vereiste.

71. Ten eerste heeft het Hof reeds aangehaald dat de kenmerken van het in artikel 39 van die richtlijn bedoelde beroep moeten worden bepaald in overeenstemming met artikel 47 van het Handvest, dat een herbevestiging vormt van het beginsel van effectieve rechterlijke bescherming en volgens hetwelk eenieder wiens door het Unierecht gewaarborgde rechten en vrijheden zijn geschonden, recht heeft op een doeltreffende voorziening in rechte, met inachtneming van de in dit artikel gestelde voorwaarden.⁴⁵ Het Hof heeft met name geoordeeld dat voor de doeltreffende uitoefening van dat recht is vereist dat de nationale rechter *grondig kan toetsen* of de redenen op grond waarvan de bevoegde administratieve instantie het verzoek om internationale bescherming als ongegrond heeft aangemerkt, gegrond zijn.⁴⁶ In dit opzicht herinner ik eraan dat elke beslissing over de toekenning van de vluchtelingenstatus of de subsidiaire-beschermingsstatus gebaseerd moet zijn op een individuele beoordeling.⁴⁷

72. Ten tweede heeft het Hof in het kader van verordening (EU) nr. 604/2013⁴⁸ geoordeeld dat een beroep tot nietigverklaring van een administratief besluit in het kader waarvan de aangezochte rechter geen rekening mag houden met omstandigheden die dateren van na de vaststelling van dat besluit, geen toereikende rechterlijke bescherming biedt die de betrokkene in staat stelt de rechten uit te oefenen die hij ontleent aan die verordening en aan artikel 47 van het Handvest.⁴⁹

73. Ten derde moet hieraan worden toegevoegd dat, zoals advocaat-generaal Mengozzi in herinnering brengt, het Europees Hof voor de Rechten van de Mens al lang geleden heeft geoordeeld dat het vereiste van een „volledig [...] onderzoek” niet beperkt blijft tot de eerbiediging van de toepasselijke rechtsregels, maar zich uitstrekt tot de vaststelling en de beoordeling van de feiten.⁵⁰ Volgens dit Hof moet dat onderzoek nauwgezet, onafhankelijk,

⁴⁴ Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad van 21 oktober 2009 betreffende minimumnormen voor de procedures in de lidstaten voor de verlening of intrekking van internationale bescherming [COM(2009) 554 definitief, blz. 9]. Zie voetnoot 51 van deze conclusie.

⁴⁵ Zie in die zin arrest van 17 december 2015, Tall (C-239/14, EU:C:2015:824, punt 51 en aldaar aangehaalde rechtspraak). Overweging 27 van richtlijn 2005/85 preciseert dat, krachtens een fundamenteel beginsel van het recht van de Unie, tegen beslissingen inzake een asielerzoek en inzake de intrekking van de vluchtelingenstatus een daadwerkelijk rechtsmiddel moet openstaan voor een rechterlijke instantie in de zin van artikel 267 VWEU.

⁴⁶ Zie in die zin arrest van 28 juli 2011, Samba Diouf (C-69/10, EU:C:2011:524, punten 56 en 61).

⁴⁷ Arrest van 19 maart 2020, Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal (C-406/18, EU:C:2020:216, punt 29 en aldaar aangehaalde rechtspraak). Zie punt 56 van deze conclusie.

⁴⁸ Verordening 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).

⁴⁹ Zie arrest van 15 april 2021, Belgische Staat (Gegevens die dateren van na het overdrachtsbesluit) (C-194/19, EU:C:2021:270, punt 45).

⁵⁰ Over de uitlegging van artikel 46, lid 3, van richtlijn 2013/32, zie de conclusie van advocaat-generaal Mengozzi in de zaak Alheto (C-585/16, EU:C:2018:327, punt 69). Zie ook het arrest van 25 juli 2018 in die zaak (C-585/16, EU:C:2018:584, punt 113).

rigoreus en volledig zijn en het mogelijk maken om elke twijfel over de ongegrondheid van het verzoek om internationale bescherming, hoe rechtmatig ook, weg te nemen, ongeacht de omvang van de bevoegdheid van de met de controle belaste autoriteit.⁵¹

74. Derhalve moet worden geoordeeld dat artikel 39 van richtlijn 2005/85, in het licht van artikel 47 van het Handvest, vereist dat de rechter in eerste aanleg een beslissing tot afwijzing van een asielerzoek of een verzoek om internationale bescherming ex nunc kan toetsen.

b) Kwalificatie van de IPAT als „rechterlijke instantie” in de zin van artikel 39 van richtlijn 2005/85

75. In antwoord op een verzoek om verduidelijking van het Hof heeft de verwijzende rechter ten eerste aangegeven dat het IPO in eerste aanleg beslist over de toekenning of weigering van de internationale bescherming in de zin van artikel 23 van richtlijn 2005/85.⁵² Ten tweede legt deze rechter uit dat de IPAT in een geding zoals het hoofdgeding optreedt als rechterlijke instantie die een rechterlijke toetsing in eerste aanleg verricht, waarbij beroep kan worden ingesteld met betrekking tot alle feitelijke vragen en rechtsvragen tegen een beslissing die in eerste instantie door de beslissingsautoriteit (met name het IPO) genomen werd, zoals bedoeld in artikel 39 van deze richtlijn.⁵³ Hij benadrukt met name dat de IPAT ex nunc beslissingen neemt en kan eisen dat de minister van Justitie en Gelijke Kansen onderzoeken verricht en haar informatie verstrekt.⁵⁴

76. Bijgevolg ben ik van mening dat voor zover de beslissing van de beslissingsautoriteit op grond van artikel 4, lid 3, onder a) tot en met c), van richtlijn 2004/83, gelezen in samenhang met artikel 8, lid 2, onder b), van richtlijn 2005/85, moet zijn gebaseerd op een „deugdelijk onderzoek” – waarbij rekening wordt gehouden met alle relevante feiten in verband met het land van herkomst, met inbegrip van, indien zij dit relevant of noodzakelijk acht, een gerechtelijk-geneeskundig verslag over de geestelijke gezondheid van de verzoeker – de toetsing door een rechter in eerste aanleg van de gegrondheid van de redenen van die autoriteit, zoals de Commissie in haar opmerkingen terecht heeft aangevoerd, een onderzoek impliceert van de nauwkeurige en actuele informatie over de huidige situatie in het land van oorsprong, die onder andere aan de basis lag van de administratieve beslissing die het voorwerp uitmaakt van de toetsing.

77. Daarnaast moet deze rechterlijke instantie – indien zij van oordeel is dat de door de verzoeker overgelegde bewijselementen niet volstaan tot staving van zijn verklaring dat hij reeds ernstige schade heeft geleden, noch om met name zijn geestelijke gezondheidstoestand te beoordelen – onderzoeksmaatregelen kunnen gelasten om de verzoeker in staat te stellen een gerechtelijk-geneeskundig verslag over te leggen. Dat betekent dat de rechter in eerste aanleg die

⁵¹ Zie met betrekking tot de artikelen 3 en 13 van het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, ondertekend te Rome op 4 november 1950, EHRM, 12 april 2005, Chamaïev e.a. tegen Georgië en Rusland (CE:ECHR:2005:0412JUD003637802, § 448); 21 januari 2011, M.S.S tegen België (CE:ECHR:2011:0121JUD003069609, §§ 293 en 388), en 2 oktober 2012, Singh e.a. tegen België (CE:ECHR:2012:1002JUD003321011, § 103). Zie dienaangaande ook Reneman, M., „Judicial Review of the Establishment and Qualification of the Facts”, *EU Asylum Procedures and the Right to an Effective Remedy*, Hart Publishing, Londen, 2014, blz. 249-293, met name blz. 268-270 en 292.

⁵² De verwijzende rechter heeft daaraan toegevoegd dat, wanneer het IPO aanbeveelt internationale bescherming te verlenen of de IPAT deze aanbeveling in hoger beroep bevestigt, de minister van Justitie en Gelijke Kansen krachtens artikel 47, lid 3, van de International Protection Act 2015, over geen enkele discretionaire bevoegdheid beschikt en gebonden is aan deze beslissingen, tenzij er redelijke gronden zijn om de verzoekende partij als een gevaar voor de samenleving of de nationale veiligheid te beschouwen.

⁵³ De verwijzende rechter preciseert dat de International Protection Act 2015 de taken, de structuur en de materiële bevoegdheden van de Refugee Appeals Tribunal heeft behouden, zoals is vastgesteld door het Hof in het arrest van 31 januari 2013, D. en A. (C-175/11, EU:C:2013:45, punten 20-32 en 78-105).

⁵⁴ In dit verband verwijst de verwijzende rechter naar artikel 44 van de International Protection Act 2015.

het beroep onderzoekt, een onderzoek ex nunc kan verrichten, dat wil zeggen niet op basis van de omstandigheden waarvan de autoriteit die de beslissing heeft genomen, op de hoogte was of had moeten zijn toen zij de beslissing nam, maar op basis van de omstandigheden die bekend zijn op het moment waarop de rechter uitspraak doet.

78. Bijgevolg dient de IPAT, als rechterlijke instantie bedoeld in artikel 39 van richtlijn 2005/85, gelezen in het licht van artikel 47 van het Handvest – gelet op haar verplichting om te zorgen dat er een daadwerkelijk rechtsmiddel openstaat tegen een beslissing van de beslissingsautoriteit, in casu het IPO, waarbij wordt geweigerd om het recht op asiel of internationale bescherming toe te kennen – nauwkeurige en actuele informatie te verkrijgen over de heersende situatie in het land van herkomst van de verzoeker, waaronder een gerechtelijk-geneeskundig verslag indien zij dit relevant of noodzakelijk acht, en dient zij die informatie te onderzoeken.

c) Mogelijkheid tot nietigverklaring van de beslissing tot afwijzing van de verzoeken

79. De verwijzende rechter wenst te vernemen of een dergelijke verplichting op zich kan leiden tot de nietigverklaring van een beslissing tot afwijzing van verzoeken om asiel en internationale bescherming.

80. Ik moet verduidelijken dat de verwijzende rechter in zijn antwoord op het verzoek om verduidelijking van het Hof, onder verwijzing naar de punten 102 en 103 van het arrest D. en A., heeft aangegeven dat de Ierse regeling inzake toekenning en intrekking van de vluchtelingenstatus ook voorziet in de mogelijkheid voor hem om te toetsen of het IPO en de IPAT bij de beslissing over het verzoek geen blijk hebben gegeven van onjuiste rechtsopvattingen⁵⁵. De hier aan de orde zijnde prejudiciële vraag is bijgevolg gesteld in het kader van een dergelijke rechterlijke toetsing.

81. Dit betekent mijns inziens dat de verwijzende rechter een toetsing in tweede aanleg verricht. Zijn onderzoek beperkt zich derhalve tot eventuele onjuiste rechtsopvattingen, zoals in casu het geval is, namelijk de niet-nakoming van de verplichting, door zowel de beslissingsautoriteit als de rechter in eerste aanleg, om nauwkeurige en actuele informatie te verkrijgen over het land van oorsprong van de verzoeker, met inbegrip van een gerechtelijk-geneeskundig verslag wanneer zij dit relevant of noodzakelijk achten.

82. Hoewel de niet-nakoming van een dergelijke verplichting kan leiden tot de vernietiging van de beslissing tot afwijzing van de verzoeken, preciseert de verwijzende rechter in zijn antwoord op het verzoek om verduidelijking dat hij, indien hij van oordeel is dat er sprake is van een onjuiste rechtsopvatting, de zaak naar de IPAT terugwijst opdat deze rechterlijke instantie een nieuwe beslissing in hoger beroep neemt met betrekking tot de feitelijke vragen en de rechtsvragen. Het staat dus aan de verwijzende rechter om te beoordelen of er sprake is van een dergelijke fout.

d) Bewijslast

83. Kan van de verzoeker worden verlangd dat hij aantoont dat de beslissing anders had kunnen zijn zonder schending van de verplichting om het verzoek naar behoren te behandelen?

⁵⁵ Arrest van 31 januari 2013 (C-175/11, EU:C:2013:45). De verwijzende rechter voegt eraan toe dat de regeling voorziet in de mogelijkheid om een hogere voorziening in te stellen met betrekking tot rechtsvragen bij de Court of Appeal en bij de Supreme Court wanneer daarvoor toestemming is gegeven.

84. De Duitse regering betoogt in haar schriftelijke opmerkingen terecht dat indien de rechter in eerste aanleg zelf een volledig onderzoek verricht om te bepalen of de asielzoeker recht heeft op internationale bescherming op basis van de actuele feitelijke omstandigheden, het niet noodzakelijk is dat de partijen in het geding aantonen dat de beslissing van de nationale beslissingsautoriteit anders had kunnen zijn.

85. Ik merk in dit verband op dat deze kwestie weliswaar onder de procedurele autonomie van de lidstaten valt, maar dat dit niet wegneemt dat, zoals ik reeds heb uiteengezet, de doeltreffende uitoefening van het recht op asiel of internationale bescherming en de naleving van de verplichtingen die voortvloeien uit artikel 47 van het Handvest⁵⁶ en het beginsel van non-refoulement vereisen dat de rechter in eerste aanleg een onderzoek ex nunc verricht als bedoeld in artikel 39 van richtlijn 2005/85.⁵⁷

86. Gelet op het belang van de betrokken grondrechten in het kader van een verzoek om asiel en om internationale bescherming, acht ik het niet relevant dat in geval van niet-nakoming van de op de beslissingsautoriteit en de rechter in eerste aanleg rustende verplichting om het verzoek naar behoren te behandelen, het aan de verzoeker is om te bewijzen dat de beslissing anders had kunnen zijn als deze verplichting wel was nagekomen. Integendeel, in het kader van dat onderzoek zou een dergelijke bewijslast mijns inziens buitensporig zijn, aangezien de betreffende verplichting op die nationale autoriteit en de rechterlijke instantie rust en niet op de verzoeker.

C. Gevolgen van het niet nemen van beslissingen over verzoeken om asiel en internationale bescherming binnen een redelijke termijn (vierde en vijfde vraag)

87. Met zijn vierde en zijn vijfde vraag, die mijns inziens samen moeten worden onderzocht, wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of de termijn van meer dan drie en een half jaar die is verstreken tussen de indiening van het asielverzoek en de beslissing van de IPAT, kan worden gerechtvaardigd door de wetswijzigingen die in Ierland in de loop van die procedure hebben plaatsgevonden, en, indien dat niet het geval is, of een dergelijke termijn, die volgens hem „onredelijk” is, op zich de nietigverklaring van de beslissing tot afwijzing van de verzoeken die in het hoofdgeding aan de orde zijn, kan rechtvaardigen.

88. Alvorens deze vragen te beantwoorden, zal ik kort ingaan op de verschillen tussen de termijnen van artikel 23 respectievelijk artikel 39 van richtlijn 2005/85 en de aard van die termijnen.

1. Verschillen tussen de termijnen van artikel 23 respectievelijk 39 van richtlijn 2005/85 en de aard van die termijnen

89. Om te beginnen moet worden opgemerkt dat uit de structuur en de opzet van richtlijn 2005/85, in het bijzonder uit het onderscheid tussen de procedure in eerste aanleg, waarin hoofdstuk III voorziet, en de beroepsprocedures, waarin hoofdstuk V voorziet, blijkt dat er een onderscheid moet worden gemaakt tussen de termijn waarbinnen de beslissingsautoriteit een beslissing moet nemen, als bedoeld in artikel 23 van deze richtlijn, en de termijn waarbinnen de rechter in eerste aanleg een beslissing moet nemen, als bedoeld in artikel 39 van deze richtlijn.

⁵⁶ Zie arrest van 8 mei 2014, N. (C-604/12, EU:C:2014:302, punt 41).

⁵⁷ Zie punten 40 en 41 alsook 71-74 van deze conclusie.

90. Wat ten eerste de aard van de *in artikel 23 van richtlijn 2005/85 bedoelde termijn* betreft, herinner ik eraan dat lid 2, eerste alinea, van dat artikel bepaalt dat de lidstaten ervoor zorgen dat een dergelijke procedure *zo spoedig mogelijk* wordt afgerond, onverminderd een behoorlijke en volledige behandeling.⁵⁸ Uit de bewoordingen van deze bepaling blijkt dus dat het uitsluitend gaat om de passende termijn waarbinnen de beslissingsautoriteit een beslissing moet nemen in het kader van de behandelingsprocedure. Deze termijn van zes maanden is dus een indicatieve termijn en is voor deze autoriteit geenszins bindend.

91. Dat wordt om te beginnen bevestigd door het doel van richtlijn 2005/85. Dienaangaande herinner ik eraan dat het Hof reeds de gelegenheid heeft gehad om te benadrukken dat de bij deze richtlijn vastgestelde procedures minimumnormen zijn en dat de lidstaten op verschillende vlakken over een beoordelingsmarge beschikken voor de uitvoering van die bepalingen en rekening kunnen houden met de bijzonderheden van het nationale recht.⁵⁹ Het Hof heeft met name opgemerkt dat de bedoeling van de wetgever van de Unie om een dergelijke beoordelingsmarge te laten, met name is terug te vinden in de bewoordingen van overweging 11 en artikel 23 van richtlijn 2005/85 met betrekking tot de behandelingsprocedure.⁶⁰ In deze overweging wordt namelijk gepreciseerd dat zowel de lidstaten als de asielzoekers belang hebben bij een spoedige behandeling van de asielverzoeken.⁶¹

92. De indicatieve aard van deze termijn wordt voorts bevestigd door artikel 23, lid 2, tweede alinea, onder a) en b), van richtlijn 2005/85. Daarin is bepaald dat de lidstaten ervoor zorgen dat, indien er binnen zes maanden geen besluit kan worden genomen, de betrokken asielzoeker op de hoogte wordt gesteld van het uitstel of op zijn verzoek informatie ontvangt over het tijdsbestek waarbinnen een besluit over zijn verzoek te verwachten valt. Volgens deze bepaling vormt die informatie voor de lidstaat *geen verplichting* ten aanzien van de betrokken asielzoeker om binnen dat tijdsbestek een beslissing te nemen.

93. Wat ten tweede de aard betreft van de *termijnen genoemd in artikel 39 van richtlijn 2005/85*, herinner ik eraan dat lid 4 van dat artikel bepaalt dat de lidstaten termijnen *kunnen* vastleggen voor het onderzoek door de rechterlijke instantie van beslissingen van de beslissingsautoriteit.⁶² Daaruit blijkt duidelijk dat de bepaling niet voorziet in een indicatieve noch in een dwingende termijn waarbinnen deze rechterlijke instantie uitspraak moet doen over het beroep tegen de beslissing van de beslissingsautoriteit.

94. Nu dat verduidelijkt is, dient te worden opgemerkt dat in casu het IPO de beslissing tot afwijzing heeft genomen meer dan zestien maanden nadat verzoeker het verzoek om toekenning van de vluchtelingenstatus had ingediend, en de IPAT de beslissing tot verwerping van het beroep tegen deze beslissing, twee jaar en twee maanden na de instelling van het beroep heeft genomen. De verwijzende rechter stelt zich echter vragen bij het feit dat de beslissing waarbij de rechter in eerste aanleg de weigering om verzoeker internationale bescherming te verlenen, heeft bevestigd, *drie jaar en zeven maanden* na de indiening van het eerste asielverzoek werd genomen.

⁵⁸ De termijn van zes maanden bedoeld in artikel 31, lid 3, van richtlijn 2013/32, die in casu niet van toepassing is, is daarentegen bindend voor de lidstaten.

⁵⁹ Zie met name arresten van 28 juli 2011, Samba Diouf (C-69/10, EU:C:2011:524, punt 29), en 31 januari 2013, D. en A. (C-175/11, EU:C:2013:45, punt 63).

⁶⁰ Zie in die zin arrest van 31 januari 2013, D. en A. (C-175/11, EU:C:2013:45, punt 65).

⁶¹ Arrest van 31 januari 2013, D. en A. (C-175/11, EU:C:2013:45, punt 60).

⁶² Artikel 39, lid 4, van richtlijn 2005/85 is identiek aan artikel 46, lid 10, van richtlijn 2013/32, die in casu niet van toepassing is.

95. Ook al moet er – zoals ik heb uiteengezet – een onderscheid worden gemaakt tussen de indicatieve termijn voor de behandelingsprocedure, als bedoeld in artikel 23, lid 2, van richtlijn 2005/85, en de termijn die de lidstaten kunnen vaststellen voor de beroepsprocedure, zoals bepaald in artikel 39, lid 4, van deze richtlijn, en hoewel ik het eens ben met de Commissie dat richtlijn 2005/85 geen dwingende termijn vaststelt waarbinnen een definitieve beslissing moet worden gegeven, rijst niettemin de vraag of deze termijn van meer dan drie en een half jaar een redelijke termijn kan worden genoemd.

96. Ik denk het niet, en wel om de volgende redenen.

2. Niet nemen van beslissingen binnen een redelijke termijn

97. Ten eerste is het zeker waar dat de lidstaten, bij gebrek aan Unierechtelijke voorschriften ter zake van de procedurele aspecten van de behandeling van een verzoek om internationale bescherming, overeenkomstig het beginsel van procedurele autonomie bevoegd blijven om deze aspecten te regelen, met dien verstande dat de eerbiediging van de grondrechten en de volledige doeltreffendheid van de Unierechtelijke bepalingen inzake internationale bescherming worden gewaarborgd.⁶³

98. Ik herinner er echter aan dat de effectieve toegang tot de internationale-beschermingsstatus volgens het Hof vereist dat het verzoek binnen een redelijke termijn wordt behandeld.⁶⁴ Immers, zoals advocaat-generaal Bot heeft aangegeven, moeten verzoeken om subsidiaire bescherming 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”.⁶⁵

99. In dit verband moet mijns inziens zowel rekening worden gehouden met de duur van de behandelingsprocedure van de verzoeken bij de beslissingsautoriteit als met de duur van de beroepsprocedure voor de rechter in eerste aanleg, in casu respectievelijk het IPO en de IPAT.

100. Voorts merk ik op dat het Hof in herinnering heeft gebracht dat het recht op behoorlijk bestuur, dat is vastgelegd in artikel 41 van het Handvest, een afspiegeling vormt van een algemeen beginsel van het Unierecht. De vereisten die voortvloeien uit dat recht op behoorlijk bestuur, met name het recht van eenieder dat zijn zaken binnen een redelijke termijn worden behandeld, vinden dus toepassing in een procedure tot toekenning van de vluchtelingenstatus of de subsidiaire-beschermingsstatus, zoals die in het hoofdgeding, die wordt gevoerd door de bevoegde nationale autoriteit.⁶⁶

101. Dat betekent dat de totale duur van een asielprocedure of internationale-beschermingsprocedure in overeenstemming moet zijn met het recht op behoorlijk bestuur, dat is neergelegd in artikel 41 van het Handvest, en het recht op een doeltreffende voorziening in rechte. Dienaangaande herinner ik eraan dat artikel 47, tweede alinea, van het Handvest het volgende bepaalt: „Eenieder heeft recht op een eerlijke en openbare behandeling van zijn zaak, *binnen een redelijke termijn*, door een onafhankelijk en onpartijdig

⁶³ Zie arrest van 8 mei 2014, N. (C-604/12, EU:C:2014:302, punt 41).

⁶⁴ Zie in die zin arrest van 8 mei 2014, N. (C-604/12, EU:C:2014:302, punt 45).

⁶⁵ Conclusie van advocaat-generaal Bot in de zaak M. (C-277/11, EU:C:2012:253, punt 115).

⁶⁶ Zie in die zin arrest van 8 mei 2014, N. (C-604/12, EU:C:2014:302, punten 49 en 50). Zie ook Reneman, M., „Judicial Review of the Establishment and Qualification of the Facts”, *EU Asylum Procedures and the Right to an Effective Remedy*, Hart Publishing, Londen, 2014, blz. 249-293, met name blz. 288.

gerecht dat vooraf bij wet is ingesteld.”⁶⁷ Ik wijs er ook op dat, gelet op de individuele situatie van personen die om asiel of internationale bescherming verzoeken, de lidstaat waarin de verzoeker zich bevindt, er moet voor zorgen dat de schending van de grondrechten van die verzoeker niet wordt verergerd door behandelingsprocedures die onredelijk lang duren.

102. Ten tweede, wat betreft de rechtvaardiging van een dergelijk onredelijke termijn, herinner ik eraan dat volgens vaste rechtspraak van het Hof een lidstaat zich niet kan beroepen op wetswijzigingen die zich in de loop van het hoofdgeding hebben voorgedaan om de niet-nakoming van zijn verplichting om binnen een redelijke termijn te beslissen over verzoeken om asiel of internationale bescherming, te rechtvaardigen.⁶⁸

103. Ten derde en ten slotte, wat betreft de vraag of de niet-naleving van een redelijke termijn op zich de vernietiging van de beslissing tot afwijzing van een verzoek om asiel of om internationale bescherming kan rechtvaardigen, deel ik de mening van de Commissie dat de niet-nakoming van de verplichting om binnen een redelijke termijn over deze verzoeken te beslissen, geen relevante grond is om te beslissen, in het kader van het in artikel 39 van richtlijn 2005/85 bedoelde rechtsmiddel, of een weigering om internationale bescherming toe te kennen, al dan niet voldoet aan de regels en de criteria van richtlijn 2004/83.

104. Het in artikel 39 van richtlijn 2005/85 bedoelde rechtsmiddel strekt er namelijk toe te beslissen of de beslissingsautoriteit op goede gronden heeft geoordeeld dat een verzoeker niet voldeed aan de voorwaarden om in aanmerking te komen voor internationale bescherming. In dit verband moet de vraag of een persoon die bescherming al dan niet werkelijk nodig heeft, worden beoordeeld op basis van de criteria voor de toekenning van een dergelijke bescherming die zijn neergelegd in richtlijn 2004/83. Het feit dat de beslissing over de noodzaak van internationale bescherming niet binnen een redelijke termijn is genomen, is in het kader van deze beoordeling niet relevant en kan niet dienen als basis om te beslissen over de toekenning van de bescherming

105. Dan rest mij nog eraan te herinneren dat artikel 47, tweede alinea, van het Handvest, het volgende bepaalt: „Eenieder heeft de mogelijkheid zich te laten adviseren, verdedigen en vertegenwoordigen”⁶⁹. Volgens vaste rechtspraak van het Hof vormt de eerbiediging van de rechten van de verdediging een algemeen beginsel van het Unierecht.⁷⁰ In casu, als de totale duur van de procedure leidt tot een schending van de rechten van de verdediging van een persoon die om asiel en internationale bescherming verzoekt, kan de niet-inachtneming van de redelijke termijn wegens die schending op zich de nietigverklaring van de beslissing tot afwijzing van die verzoeken rechtvaardigen, hetgeen de verwijzende rechter dient na te gaan.⁷¹

⁶⁷ Cursivering van mij.

⁶⁸ Zie in die zin, wat het asielrecht betreft, arrest van 9 juli 2009, Commissie/Spanje (C-272/08, niet gepubliceerd, EU:C:2009:442, punt 10 en aldaar aangehaalde rechtspraak). Zie ook arrest van 19 april 2012, Commissie/Griekenland (C-297/11, niet gepubliceerd, EU:C:2012:228, punt 14).

⁶⁹ Volgens artikel 48, lid 2, van het Handvest wordt aan eenieder tegen wie een vervolging is ingesteld, de eerbiediging van de rechten van de verdediging gegarandeerd.

⁷⁰ Arrest M. (punt 81 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

⁷¹ Zie in het kader van de uitlegging van artikel 46, lid 3, van richtlijn 2013/32, die in casu niet van toepassing is, arrest van 29 juli 2019, Torubarov (C-556/17, EU:C:2019:626, punt 59 en aldaar aangehaalde rechtspraak), met betrekking tot de verplichting van elke lidstaat om zijn nationaal recht aldus in te richten dat, na nietigverklaring van de oorspronkelijke beslissing en in geval van terugverwijzing van het dossier naar dat semirechterlijke of administratieve orgaan, binnen een korte termijn een nieuwe beslissing wordt genomen die in overeenstemming is met het oordeel in de rechterlijke beslissing waarbij nietigverklaring is uitgesproken.

D. Algemene geloofwaardigheid van een verzoeker (zevende vraag)

106. Met zijn zevende vraag wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of een bedrieglijke verklaring in het oorspronkelijke verzoek, die de verzoeker bij de eerste gelegenheid heeft ingetrokken, rechtvaardigt dat zijn geloofwaardigheid in twijfel wordt getrokken.

107. Ik herinner eraan dat volgens artikel 4, lid 1, van richtlijn 2004/83 de lidstaten van de verzoeker mogen verlangen dat hij zijn verzoek om internationale bescherming staft. Deze verplichting houdt volgens het Hof in dat de verzoeker „alle elementen ter staving van het verzoek [...] indient”.⁷² Artikel 4, lid 2, van deze richtlijn definieert deze elementen als „de verklaringen van de verzoeker en alle documentatie in het bezit van de verzoeker”. Bovendien blijkt uit artikel 4, lid 5, van die richtlijn dat de verzoeker ondanks het eventuele ontbreken van bewijsmateriaal⁷³, geloofwaardig wordt geacht en hem het voordeel van de twijfel wordt gegund wanneer aan vijf cumulatieve voorwaarden is voldaan, waarvan er één luidt dat „vast is komen te staan dat de verzoeker *in grote lijnen als geloofwaardig* kan worden beschouwd”⁷⁴.

108. Ik merk echter op dat noch richtlijn 2004/83 noch richtlijn 2005/85 preciseert wat onder „geloofwaardigheid” moet worden verstaan of een aanwijzing geeft met betrekking tot de elementen die in aanmerking moeten worden genomen bij de beoordeling van de „algemene geloofwaardigheid” van de verzoeker door de bevoegde nationale autoriteiten en rechterlijke instanties.

109. Volgens de UNHCR is „de geloofwaardigheid aangetoond wanneer de verzoeker een samenhangend en aannemelijk verzoek indient dat niet in strijd is met bekende algemene informatie en dus, alles wel beschouwd, kan worden geloofd”.⁷⁵ De criteria in deze definitie stemmen overeen met een van de cumulatieve voorwaarden van artikel 4, lid 5, van richtlijn 2004/83, namelijk die volgens welke „de verklaringen van de verzoeker [...] *samenhangend en aannemelijk* [zijn] bevonden en [...] *niet in strijd [zijn] met beschikbare algemene en specifieke informatie* die relevant is voor zijn verzoek”⁷⁶. Derhalve lijkt deze definitie mij niet relevant om te bepalen wanneer iemand kan worden beschouwd als „in grote lijnen geloofwaardig”, in de zin van artikel 4, lid 5, onder e), van deze richtlijn. Ik leid hieruit veeleer af dat dit criterium door de beslissingsautoriteit moet worden beoordeeld in het kader van haar verplichting om een verzoek om internationale bescherming op individuele basis te beoordelen, waarbij overeenkomstig artikel 4, lid 3, onder c), van die richtlijn met name rekening moet worden gehouden met de individuele situatie en de persoonlijke omstandigheden van de verzoeker.

110. In dit verband merk ik op dat het Hof reeds heeft herinnerd aan de vereiste die aan de bevoegde autoriteiten is opgelegd krachtens artikel 13, lid 3, onder a), van richtlijn 2005/85⁷⁷ en artikel 4, lid 3, van richtlijn 2004/83, om in het onderhoud rekening te houden met de

⁷² Arrest M. (punt 65).

⁷³ Het gaat met name om mondelinge verklaringen, documenten, visueel bewijs, geluidsopnamen of fysiek bewijs. Zie het rapport van de UNHCR, „Beyond Proof, Credibility Assessment in EU Asylum Systems: Full Report”, mei 2013, beschikbaar op: <https://www.refworld.org/docid/519b1fb54.html>.

⁷⁴ Artikel 4, lid 5, onder e), van richtlijn 2004/83. Cursivering van mij.

⁷⁵ Zie UNHCR, *Note on Burden and Standard of Proof in Refugee Claims*, 16 december 1998, punt 11, beschikbaar op <https://www.refworld.org/pdfid/3ae6b3338.pdf>.

⁷⁶ Artikel 4, lid 5, onder c), van richtlijn 2004/82 (cursivering van mij).

⁷⁷ Artikel 13 van richtlijn 2005/85 bepaalt de voorwaarden waaraan het persoonlijk onderhoud moet voldoen. Het gaat er met name om ervoor te zorgen dat een persoonlijk onderhoud plaatsvindt in zodanige omstandigheden dat een verzoeker de gronden voor zijn verzoek uitvoerig uiteen kan zetten. Bijgevolg moeten de lidstaten ervoor zorgen dat de persoon die het gesprek afneemt, voldoende bekwaam is en dat de verzoekers zich kunnen laten bijstaan door een tolk.

persoonlijke of algemene omstandigheden die een rol spelen bij het verzoek, met inbegrip van de kwetsbaarheid van de verzoeker, en om dat verzoek op individuele basis te beoordelen rekening houdend met de individuele situatie en de persoonlijke omstandigheden van elke verzoeker.⁷⁸

111. In die context betekent het feit dat een verzoeker een leugenachtige verklaring heeft afgelegd, op zich niet dat die verklaring significant of doorslaggevend is voor de uitkomst van het verzoek, indien er geen bijkomende factoren zijn die erop wijzen dat de beweringen van de aanvrager ongegrond zijn.⁷⁹ Verschillende redenen kunnen immers verklaren waarom een verzoeker een leugenachtige verklaring heeft afgelegd.⁸⁰ Indien een bewijselement in tegenspraak is met de verklaringen van de verzoeker, moet de behandelende ambtenaar het probleem oplossen en de verzoeker de gelegenheid geven de inconsistenties op te helderen.⁸¹

112. In casu blijkt uit de verwijzingsbeslissing dat het verzoek van de verzoeker aanvankelijk was gebaseerd op een enkele leugenachtige verklaring en dat hij die verklaring nadien bij de eerste gelegenheid heeft ingetrokken en toegelicht. Bovendien kan niet worden uitgesloten dat de eerste verklaring van verzoeker beïnvloed was door de geestelijke gezondheidsproblemen waarmee hij lijkt te kampen.

113. Ik ben het dan ook eens met de Commissie dat het niet evenredig zou zijn om te oordelen op basis van één enkele leugenachtige verklaring, die de verzoeker bij de eerste gelegenheid heeft ingetrokken en toegelicht, dat de verzoeker niet geloofwaardig is.

VII. Conclusie

114. Gelet op het voorgaande geef ik het Hof in overweging de High Court als volgt te antwoorden:

„1) Artikel 4, lid 3, onder a) tot en met c), 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 in samenhang met artikel 8, lid 2, onder b), van 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,

moet aldus worden uitgelegd dat

⁷⁸ Arrest van 2 december 2014, A. e.a. (C-148/13–C-150/13, EU:C:2014:2406, punt 70). Zoals advocaat-generaal Sharpston terecht benadrukt in haar conclusie in deze gevoegde zaken A. e.a. (EU:C:2014:2111, punt 74), die betrekking hadden op de omvang van de beoordeling van de geloofwaardigheid van verzoekers verklaringen omtrent zijn seksuele gerichtheid en meer bepaald de grenzen die volgens artikel 4 van richtlijn 2004/83 en de artikelen 3 en 7 van het Handvest gelden voor die beoordeling: „Oprechte aanvragers voor de toekenning van de vluchtelingenstatus verzoeken veelal om asiel omdat zij beproevingen en moeilijke en beangstigende omstandigheden hebben doorstaan. Bij de beoordeling van de geloofwaardigheid van hun verklaringen en van de documenten die tot staving daarvan zijn ingediend, moet hun regelmatig het voordeel van de twijfel worden gegund.”

⁷⁹ Europees Ondersteuningsbureau voor asielzaken, *Analyse juridique: évaluation des éléments de preuve et de la crédibilité dans le contexte du régime d'asile européen commun*, EAUU, 2018, blz. 79.

⁸⁰ Met name dwang, druk, gebrek aan autonomie, slecht advies, angst, wanhoop of onwetendheid. Zie in dit verband het rapport van de UNHCR „Beyond Proof, Credibility Assessment in EU Asylum Systems: Full Report”, loc. cit., blz. 213.

⁸¹ Zie in die zin Europees Ondersteuningsbureau voor asielzaken, *Praktische gids van het EASO: Bewijsbeoordeling, Bureau voor publicaties van de Europese Unie*, Luxemburg, 2016, blz. 4.

het de beslissingsautoriteit verplicht om nauwkeurige en actuele informatie over het land van herkomst van een persoon die om asiel en internationale bescherming verzoekt en voorts, wanneer er aanwijzingen zijn voor geestelijke gezondheidsproblemen die het gevolg kunnen zijn van een traumatische gebeurtenis die zich in dat land heeft voorgedaan, om een gerechtelijk-geneeskundig verslag over zijn geestelijke gezondheid te verkrijgen, wanneer zij van mening is dat dit verslag relevant of noodzakelijk is om het verzoek te beoordelen.

- 2) Artikel 4, lid 3, onder a) tot en met c), van richtlijn 2004/83, gelezen in samenhang met artikel 8, lid 2, onder b), en artikel 39 van richtlijn 2005/85 alsook artikel 47 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie,

moet aldus worden uitgelegd dat

het de rechterlijke instantie van eerste aanleg met betrekking tot haar verplichting om te zorgen voor een daadwerkelijk rechtsmiddel tegen een beslissing van de beslissingsautoriteit, verplicht om nauwkeurige en actuele informatie over het land van herkomst van een persoon die om asiel en internationale bescherming verzoekt en voorts, wanneer er aanwijzingen zijn voor geestelijke gezondheidsproblemen die het gevolg kunnen zijn van een traumatische gebeurtenis die zich in dat land heeft voorgedaan, om een gerechtelijk-geneeskundig verslag over zijn geestelijke gezondheid te verkrijgen, wanneer zij van mening is dat dit verslag relevant of noodzakelijk is om het verzoek te beoordelen.

Gelet op het belang van de betrokken grondrechten in het kader van een verzoek om asiel en internationale bescherming staat het niet aan de verzoeker om, in geval van niet-nakoming van de op de beslissingsautoriteit en de rechter in eerste aanleg rustende verplichting om een deugdelijk onderzoek te verrichten, te bewijzen dat de beslissingen anders hadden kunnen zijn geweest als deze verplichting wel was nagekomen.

- 3) Indien de totale duur van de procedure voor de toekenning van de vluchtelingenstatus en de internationale bescherming leidt tot schending van de rechten van verdediging van een verzoeker die om de vluchtelingenstatus en internationale bescherming verzoekt, kan de niet-nakoming van de redelijke termijn op zich de nietigverklaring van de beslissing tot afwijzing van die verzoeken rechtvaardigen, hetgeen de verwijzende rechter dient na te gaan.

Een lidstaat kan zich niet beroepen op wetswijzigingen die tijdens die procedure hebben plaatsgevonden, om te rechtvaardigen dat hij zijn verplichting om binnen een redelijke termijn te beslissen over verzoeken om internationale bescherming, niet is nagekomen.

- 4) Artikel 4, lid 3, onder c), en lid 5, onder e), van richtlijn 2004/83

moet aldus worden uitgelegd dat

een leugenachtige verklaring in het oorspronkelijke verzoek om toekenning van de vluchtelingenstatus, die de verzoeker nadien bij de eerste gelegenheid heeft toegelicht en vervolgens heeft ingetrokken, niet rechtvaardigt dat zijn algemene geloofwaardigheid in twijfel wordt getrokken.”