Jurisprudentie

CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL
G. HOGAN
van 11 februari 2021 [1]

Zaak C-921/19

LH
tegen
Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid

[verzoek van de rechtbank Den Haag, zittingsplaats 's-Hertogenbosch (Nederland), om een prejudiciële beslissing]

„Verzoek om een prejudiciële beslissing – Grenscontroles, asiel en immigratie – Asielbeleid – Gemeenschappelijke procedures voor de toekenning en intrekking van de internationale bescherming – Richtlijn 2013/32/EU – Gronden voor niet-ontvankelijkheid – Artikel 40 – Volgende verzoeken – Nieuwe elementen of bevindingen – Beoordelingsmaatstaf – Bewijslast – Artikel 19, lid 2, van het Handvest – Bescherming tegen uitzetting"

I. Inleiding

1. In zijn programma van Stockholm heeft de Europese Raad opgemerkt dat „[h]et [...] essentieel [is] dat asielzoekers op een gelijkwaardig niveau behandeld worden wat betreft opvangvoorwaarden, en op hetzelfde niveau qua procedurele regelingen en statusbepaling, ongeacht de lidstaat waar zij hun aanvraag indienen. De vuistregel moet zijn dat gelijke gevallen gelijk behandeld worden met een gelijk resultaat tot gevolg." [2] Dit nobele sentiment vormt de achtergrond voor het onderhavige verzoek om een prejudiciële beslissing, omdat de voorgelegde vragen de kern raken van de gelijke behandeling van asielzoekers, ongeacht de lidstaat waar zij hun asielverzoek indienen.

2. Meer specifiek betreft de kernkwestie in deze zaak – te weten de omstandigheden waarin een asielzoeker zich kan beroepen op „nieuwe elementen of bevindingen" om op de in artikel 40, lid 2, van de procedurerichtlijn bedoelde wijze een nieuw asielverzoek in te dienen – een

[1] Oorspronkelijke taal: Engels.

[2] Punt 6.2 van Het programma van Stockholm – Een open en veilig Europa ten dienste en ter bescherming van de burger (PB 2010, C 115, blz. 1). Deze poging om tot een gemeenschappelijke norm te komen blijkt reeds uit het verschil tussen de titel van 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 (herschikking) (PB 2013, L 180, blz. 60; hierna: „procedurerichtlijn") en die van de voorganger ervan, 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). Uit overweging 13 van de procedurerichtlijn, waarin enkel wordt gesproken over „[o]nderlinge afstemming van de regels betreffende de procedures voor het verlenen of het intrekken van internationale bescherming", en artikel 5 van deze richtlijn, waarin het lidstaten wordt toegestaan gunstigere normen in te voeren of te handhaven, blijkt evenwel duidelijk dat de procedurerichtlijn niet beoogt een volledige harmonisatie van de door die richtlijn geregelde kwesties te verwezenlijken.

vraagstuk dat in verschillende lidstaten op uiteenlopende wijze is uitgelegd. In een in 2010 gepubliceerd onderzoeksproject van het Hoge Commissariaat voor de Vluchtelingen van de Verenigde Naties (United Nations High Commissioner for Refugees; UNHCR) werd vastgesteld – zij het in verband met richtlijn 2005/85 – dat met betrekking tot die uitdrukking „onderzoeksbevindingen wijzen op grote verschillen in uitlegging in de praktijk. Het blijkt dat er tussen de lidstaten onderling en binnen de lidstaten uiteenlopende uitleggingen van deze uitdrukking worden gehanteerd”.[3] Nederland, het land waaruit dit verzoek om een prejudiciële beslissing afkomstig is, werd genoemd als een van de drie staten die voor een beperkende uitlegging hebben gekozen.[4] Vervolgens wees de UNHCR op „een duidelijke behoefte aan meer helderheid en consistentie door middel van de ontwikkeling van gedetailleerdere wettelijke bepalingen of andere leidraden voor besluitvormers”.[5]

3. De procedurerichtlijn[6] voorziet niet in een dergelijke gedetailleerdere wettelijke bepaling met betrekking tot deze kwestie. Bijgevolg is er waarschijnlijk geen reden om aan te nemen dat de uitlegging van het criterium „nieuwe elementen of bevindingen” in de verschillende lidstaten eenvormiger is geworden.

4. De Uniewetgever was zich er duidelijk van bewust dat de verwezenlijking van zijn doel om een gemeenschappelijke procedure in te voeren die ertoe zou leiden dat gelijke gevallen gelijk worden behandeld en een gelijke uitkomst hebben in de verschillende lidstaten, zou afhangen van de eenvormige toepassing van de procedurerichtlijn door de lidstaten. Daarom bepaalde hij in overweging 10 van die richtlijn dat de lidstaten bij de tenuitvoerlegging ervan rekening moesten houden met de door het Europees Ondersteuningsbureau voor asielzaken (EASO) ontwikkelde relevante richtsnoeren. Tot dusverre heeft het EASO op een aantal gebieden praktische instrumenten en leidraden uitgegeven. Zijn input met betrekking tot volgende verzoeken is echter beperkt geweest.[7] Het staat nu aan het Hof om in dit verband een leidraad te geven.

5. Hieronder tracht ik aan de hand van de feiten van de onderhavige zaak uit te leggen hoe deze problematiek zich aandient. Eerst moeten evenwel de relevante wettelijke bepalingen worden uiteengezet.

3 UNHCR, Improving Asylum Procedures: Comparative Analysis and Recommendations for Law and Practice, Detailed Research on Key Asylum Procedures Directive Provisions, maart 2010, blz. 401 (het deel dat betrekking heeft op volgende verzoeken begint op blz. 361).

4 Ibid.

5 Ibid., blz. 407.

6 Wegens een aantal wezenlijke wijzigingen is richtlijn 2005/85 herschikt.

7 Zie bijvoorbeeld EASO Guidance on asylum procedure: operational standards and indicators, EASO Practical Guides Series, september 2019, normen 61-63, en in het bijzonder indicator 62.1, die enkel doet nagaan of er interne richtsnoeren bestaan om te bepalen wat als nieuwe elementen of bevindingen kan worden beschouwd, als indicatie voor de vraag of er een procedure voor een voorafgaand onderzoek is vastgesteld.

II. Toepasselijke bepalingen

A. Unierecht

1. Kwalificatierichtlijn

6. Artikel 4, leden 1 tot en met 3, van richtlijn 2011/95/EU[8] heeft betrekking op de beoordeling van feiten en omstandigheden die verband houden met verzoeken om internationale bescherming. Hierin wordt bepaald:

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

2. De in lid 1 bedoelde elementen bestaan in de verklaringen van de verzoeker en alle documentatie in het bezit van de verzoeker over zijn leeftijd, achtergrond, ook die van relevante familieleden, identiteit, nationaliteit(en), land(en) en plaats(en) van eerder verblijf, eerdere verzoeken, reisroutes, reisdocumenten en de redenen waarom hij een verzoek om internationale bescherming indient.

3. De beoordeling van een verzoek om internationale bescherming moet plaatsvinden op individuele basis en houdt onder meer rekening met:

a) 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;

b) de door de verzoeker afgelegde verklaring en overgelegde documenten, samen met informatie over de vraag of de verzoeker aan vervolging of andere ernstige schade blootgesteld is dan wel blootgesteld zou kunnen worden;

c) de individuele situatie en persoonlijke omstandigheden van de verzoeker, waartoe factoren behoren zoals achtergrond, geslacht en leeftijd, 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;

d) de vraag of zijn activiteiten, sedert hij zijn land heeft verlaten, uitsluitend ten doel hadden de nodige voorwaarden te scheppen om een verzoek om internationale bescherming te kunnen indienen, teneinde na te gaan of de betrokkene, in geval van terugkeer naar dat land, door die activiteiten aan vervolging of ernstige schade zou worden blootgesteld;

e) de vraag of in redelijkheid kan worden verwacht dat de verzoeker zich onder de bescherming kan stellen van een ander land waar hij zich op zijn staatsburgerschap kan beroepen."

[8] Richtlijn 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 (herschikking) (PB 2011, L 337, blz. 9; hierna: „kwalificatierichtlijn").

7. Artikel 4, lid 5, van de kwalificatierichtlijn bepaalt dat, wanneer lidstaten het beginsel toepassen volgens hetwelk het de taak van de verzoeker is zijn verzoek om internationale bescherming te staven, de verzoeker ondanks het eventuele ontbreken van bewijsmateriaal voor een aantal van zijn verklaringen, geloofwaardig wordt geacht en dat hem het voordeel van de twijfel wordt gegund, wanneer is voldaan aan bepaalde criteria met betrekking tot de inspanningen en geloofwaardigheid in grote lijnen van die verzoeker.

8. In artikel 14, lid 3, onder b), van de kwalificatierichtlijn wordt voorts bepaald:

„De lidstaten trekken de vluchtelingenstatus van een onderdaan van een derde land of staatloze in, beëindigen deze of weigeren deze te verlengen, indien, nadat hem de vluchtelingenstatus is verleend, door de betrokken lidstaat wordt vastgesteld dat:

[...]

b) hij feiten verkeerd heeft weergegeven of heeft achtergehouden, of valse documenten heeft gebruikt, en dit doorslaggevend is geweest voor de verlening van de vluchtelingenstatus."

2. Procedurerichtlijn

9. De overwegingen 21 en 36 van de procedurerichtlijn luiden als volgt:

„(21) Zolang de verzoeker gegronde redenen kan aanvoeren, hoeft het ontbreken van documenten bij binnenkomst of het gebruik van vervalste documenten op zich niet te leiden tot automatische toepassing van een grensprocedure of een versnelde procedure.

[...]

(36) Indien een verzoeker een volgend verzoek doet zonder nieuwe bewijzen of argumenten voor te leggen, zou het onevenredig zijn de lidstaten te verplichten een nieuwe volledige onderzoeksprocedure te volgen. In die gevallen moeten de lidstaten een verzoek als niet-ontvankelijk kunnen afwijzen op grond van het beginsel van het gezag van gewijsde."

10. Artikel 31 van de procedurerichtlijn zet bepaalde regels uiteen voor de behandelingsprocedure in verband met verzoeken om internationale bescherming. Artikel 31, lid 1, betreft de algemene regel, terwijl artikel 31, lid 8, onder e) en f), uitzonderingen daarop bevat:

„1. De lidstaten behandelen verzoeken om internationale bescherming in een behandelingsprocedure overeenkomstig de fundamentele beginselen en waarborgen in hoofdstuk II.

[...]

8. De lidstaten kunnen bepalen dat een behandelingsprocedure overeenkomstig de fundamentele beginselen en waarborgen in hoofdstuk II wordt versneld en/of aan de grens of in transitzones wordt gevoerd overeenkomstig artikel 43 indien:

[...]

e) de verzoeker kennelijk inconsequente en tegenstrijdige, kennelijk valse of duidelijk onwaarschijnlijke verklaringen heeft afgelegd die tegenstrijdig zijn met voldoende geverifieerde informatie over het land van herkomst, waardoor zijn bewering alle overtuigingskracht wordt ontnomen met betrekking tot de vraag of hij [in aanmerking komt] voor erkenning als persoon die internationale bescherming geniet op grond van [de kwalificatierichtlijn]; of

f) de verzoeker een volgend verzoek om internationale bescherming heeft ingeleid dat niet overeenkomstig artikel 40, lid 5, niet-ontvankelijk wordt geacht; [...]".

11. Artikel 33, lid 2, onder d), van de procedurerichtlijn, over de niet-ontvankelijkheid van verzoeken, bepaalt:

„De lidstaten kunnen een verzoek om internationale bescherming alleen als niet-ontvankelijk beschouwen wanneer:

[...]

d) het verzoek een volgend verzoek is en er geen nieuwe elementen of bevindingen aan de orde zijn gekomen of door de verzoeker werden voorgelegd in verband met de behandeling van de vraag of hij voor erkenning als persoon die internationale bescherming geniet in aanmerking komt overeenkomstig [de kwalificatierichtlijn]; [...]".

12. Artikel 40 van de procedurerichtlijn heeft als opschrift „Volgende verzoeken". De leden 1 tot en met 5 hiervan zijn het belangrijkst voor het onderzoek in de onderhavige zaak en bepalen:

„1. Indien een persoon die in een lidstaat internationale bescherming heeft aangevraagd, aldaar verdere verklaringen heeft afgelegd of een volgend verzoek heeft ingediend, onderzoekt deze lidstaat deze verdere verklaringen of de elementen van het volgende verzoek in het kader van de behandeling van het vorige verzoek of in het kader van de toetsing van de beslissing waartegen beroep of bezwaar is aangetekend, voor zover de bevoegde autoriteiten rekening kunnen houden met alle elementen die aan de nadere verklaringen of het volgende verzoek in dit kader ten grondslag liggen.

2. Om krachtens artikel 33, lid 2, onder d), een beslissing over de ontvankelijkheid van een verzoek om internationale bescherming te nemen, wordt een volgend verzoek om internationale bescherming eerst aan een voorafgaand onderzoek onderworpen om uit te maken of er nieuwe elementen of bevindingen aan de orde zijn of door de verzoeker zijn voorgelegd in verband met de behandeling van de vraag of hij voor erkenning als persoon die internationale bescherming geniet in aanmerking komt krachtens [de kwalificatierichtlijn].

3. Indien uit het in lid 2 bedoelde voorafgaande onderzoek wordt geconcludeerd dat er nieuwe elementen of bevindingen aan de orde zijn gekomen of door de verzoeker werden voorgelegd die de kans aanzienlijk groter maken dat de verzoeker voor erkenning als persoon die internationale bescherming geniet in aanmerking komt krachtens [de kwalificatierichtlijn], wordt het verzoek verder behandeld overeenkomstig hoofdstuk II. De lidstaten kunnen ook in andere redenen voorzien om een [volgend] verzoek verder te behandelen.

4. De lidstaten kunnen bepalen dat het verzoek enkel verder wordt behandeld indien de betrokken verzoeker buiten zijn toedoen de in de leden 2 en 3 van dit artikel beschreven situaties

in het kader van de vorige procedure niet kon doen gelden, in het bijzonder door zijn recht op een daadwerkelijk rechtsmiddel krachtens artikel 46 uit te oefenen.

5. Wanneer een volgend verzoek niet verder wordt behandeld overeenkomstig dit artikel, wordt het overeenkomstig artikel 33, lid 2, onder d), niet-ontvankelijk geacht."

13. Artikel 42, lid 2, van de procedurerichtlijn bepaalt dat lidstaten in hun interne recht regels inzake het voorafgaande onderzoek kunnen neerleggen, zoals de regel dat dit onderzoek kan worden verricht zonder persoonlijk gehoor.

B. Nederlands recht

14. Artikel 30a van de Vreemdelingenwet 2000, dat sinds 20 juli 2015 van kracht is, bepaalt:

„1. Een aanvraag tot het verlenen van een verblijfsvergunning [asiel] voor bepaalde tijd [...] kan niet-ontvankelijk worden verklaard in de zin van artikel 33 van de procedurerichtlijn, indien:

[...]

d. de vreemdeling een opvolgende aanvraag heeft ingediend waaraan door de vreemdeling geen nieuwe elementen of bevindingen ten grondslag zijn gelegd of waarin geen nieuwe elementen of bevindingen aan de orde zijn gekomen die relevant kunnen zijn voor de beoordeling van de aanvraag; [...]

[...]"

III. Feiten in het hoofdgeding en prejudiciële vragen

15. LH heeft de Afghaanse nationaliteit en heeft ongeveer drie jaar gewerkt als chauffeur van de directeur van een agentschap voor de wederopbouw en ontwikkeling van een plattelandsregio in een bepaalde provincie in Afghanistan (hierna: „voormalig werkgever"). Na zijn vertrek uit Afghanistan en zijn aankomst in Nederland heeft hij asiel aangevraagd op grond dat hij tijdens dat werk een aantal keren in hinderlagen van de Taliban was terechtgekomen. Voorts heeft LH gesteld dat hij individueel was bedreigd met onthoofding indien hij de functionaris voor wie hij chauffeur was, niet zou uitleveren aan de Taliban.

16. Enkel de verklaringen over de hinderlagen zijn door de Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Nederland; hierna: „Staatssecretaris"), de bevoegde beslissingsautoriteit[9] in de onderhavige zaak, als geloofwaardig beschouwd. De beweringen over de individuele bedreigingen zijn door de Staatssecretaris evenwel niet geloofwaardig geacht toen LH in Nederland asiel aanvroeg.

17. LH heeft op 8 december 2015 bij de Nederlandse autoriteiten zijn – naar wat later is gebleken eerste – asielverzoek ingediend. Ter ondersteuning van zijn verzoek heeft hij onder meer een verklaring van zijn voormalig werkgever overgelegd, samen met een verklaring van de lokale brandweer van zijn woonplaats, die hij beide via e-mail/internet had ontvangen. In de verklaring van de brandweer werd bevestigd dat LH's huis na zijn vlucht uit Afghanistan was platgebrand.

[9] Artikel 2, onder f), van de procedurerichtlijn.

Die verklaring bevatte een beschrijving van wat er was gebeurd, vergezeld van foto's van het verwoeste huis. Hoewel niet bekend is wie het huis in brand had gestoken, voert LH aan dat de handeling waarschijnlijk was gepleegd door de Taliban.

18. Aangezien zijn bewering dat hij door de Taliban individueel was bedreigd niet geloofwaardig werd geacht, is zijn asielverzoek op 8 juni 2017 door de Staatssecretaris afgewezen. Het beroep tegen dit besluit bij de verwijzende rechter, de rechtbank Den Haag, zittingsplaats 's-Hertogenbosch (Nederland), is ongegrond verklaard. Deze beslissing is op 23 maart 2018 door de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (Nederland) bevestigd. Aangezien de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State de hoogste bestuursrechter voor immigratiezaken in Nederland is, is dit besluit daarmee definitief geworden.

19. Een paar maanden later, op 26 september 2018, heeft LH bij de Staatssecretaris een tweede asielverzoek ingediend. Dit verzoek is aanvaard als „opvolgende asielaanvraag" oftewel „volgend verzoek" in de zin van artikel 2, onder q), van de procedurerichtlijn. In dit tweede verzoek heeft LH getracht zijn bewering dat hij individueel door de Taliban was bedreigd geloofwaardiger te maken. Daartoe heeft hij bepaalde aanvullende documenten overgelegd, waaronder de originele documenten van de verklaring van de brandweer, samen met vingerafdrukken van getuigen. LH heeft tevens het origineel van de verklaring van zijn voormalig werkgever en een kopie van zijn werkcontract overgelegd. Hij heeft ook uiteengezet waarom hij bij het vorige verzoek niet in staat was geweest die documenten te verstrekken.

20. De Staatssecretaris heeft dit volgende verzoek niet-ontvankelijk verklaard. Volgens de Staatssecretaris konden de nieuw ingediende documenten enkel als „nieuwe elementen of bevindingen" met het oog op een volgend verzoek worden beschouwd indien de authenticiteit ervan was aangetoond. Aangezien de overheidsdienst die was ingeschakeld om de documenten te onderzoeken niet over referentiemateriaal beschikte, kon deze niet vaststellen of de documenten waren opgemaakt door een daartoe bevoegde instantie en evenmin een uitspraak doen over de authenticiteit en inhoudelijke juistheid ervan. Met deze formele benadering van de beoordeling van de vraag of documenten moeten worden beschouwd als „nieuwe elementen en bevindingen" heeft de Staatssecretaris de vaste rechtspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State gevolgd.

21. LH heeft op 4 september 2019 bij de verwijzende rechter tegen dit besluit beroep ingesteld en verzocht om een voorlopige voorziening. LH maakt er bezwaar tegen dat zijn beroep automatisch niet-ontvankelijk is verklaard zonder dat de Staatssecretaris zelfs maar de bewijswaarde van de door hem ingediende originele documenten heeft beoordeeld. LH is van mening dat hij de authenticiteit van de originele documenten onmogelijk kan aantonen omdat hij over de financiële noch de praktische middelen daartoe beschikt. Aangezien de documenten grotendeels van Afghaanse autoriteiten afkomstig zijn, betoogt LH dat de Staatssecretaris veel beter geplaatst is om meer onderzoek te verrichten door rechtstreeks contact op te nemen met deze Afghaanse autoriteiten. Daarom is hij van mening dat het onredelijk is om de bewijslast uitsluitend bij hem te leggen door deze originele documenten automatisch af te wijzen.

22. De verwijzende rechter merkt op dat uit het onderzoek van de Staatssecretaris geen indicaties naar voren zijn gekomen dat de documenten niet authentiek waren of niet afkomstig waren van een daartoe bevoegde instantie, of dat zij inhoudelijk onjuist waren. De Staatssecretaris heeft zelfs geen concrete twijfels over de authenticiteit van de documenten opgeworpen. Hij was enkel

niet in staat te beoordelen of de documenten aan deze criteria voldeden. Opgemerkt kan worden dat de Staatssecretaris, overeenkomstig zijn voorschriften en praktijken, LH niet in de gelegenheid heeft gesteld om te worden gehoord, alvorens diens beroep te verwerpen.

23. De verwijzende rechter betwijfelt of de hierboven beschreven vaste rechtspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State in overeenstemming is met het Unierecht. Hij verwijst met name naar het arrest van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) in de zaak M.D. en M.A. tegen België, waarin het EHRM heeft geoordeeld dat een afwijzing van documenten zonder beoordeling van de authenticiteit, relevantie en bewijswaarde ervan, een te formalistische benadering vormt, zelfs voor een volgend verzoek. [10]

24. De verwijzende rechter vreest dat, indien originele documenten niet inhoudelijk worden beoordeeld enkel omdat hun authenticiteit niet kan worden vastgesteld, dit in strijd kan zijn met het recht op asiel, het verbod van refoulement en het recht op een doeltreffende voorziening in rechte, zoals vastgelegd in respectievelijk de artikelen 18, 19 en 47 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (hierna: „Handvest"), in het bijzonder bij uitlegging daarvan overeenkomstig de artikelen 3 en 13 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM). Dit is met name het geval omdat de praktijk om originele documenten waarvan de authenticiteit niet kan worden vastgesteld (hierna: „niet-geauthenticeerde documenten") in opvolgende procedures buiten beschouwing te laten, betekent dat een besluit kan worden genomen zonder de verzoeker in de gelegenheid te stellen te worden gehoord.

25. De verwijzende rechter stelt verder dat niet-geauthenticeerde documenten enkel in opvolgende procedures niet worden beoordeeld, terwijl zij in de oorspronkelijke procedure wel in aanmerking worden genomen. Hij legt uit dat in de vaste rechtspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State steeds wordt gewezen op de omstandigheid dat het relaas van de verzoeker reeds niet geloofwaardig is geacht en dat dit door de Staatssecretaris in aanmerking kan worden genomen bij zijn beoordeling van niet-geauthenticeerde documenten. Aangezien de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State zich in zijn vaste rechtspraak uitsluitend heeft uitgesproken over de bewijslast, wenst de verwijzende rechter voorts te vernemen of in dit verband met kopieën anders moet worden omgegaan dan met documenten die afkomstig zijn uit een niet objectief verifieerbare bron. Ook heeft deze rechter er twijfels over of de bewijslast met betrekking tot de authenticiteit van de documenten in een volgend verzoek uitsluitend op de verzoeker om internationale bescherming kan rusten.

26. In deze omstandigheden heeft de verwijzende rechter de behandeling van de zaak geschorst, voorlopige maatregelen gelast totdat een beslissing wordt genomen op het beroep, en het Hof verzocht om een beslissing over de volgende prejudiciële vragen:

„1) Is het door de beslissingsautoriteit van een lidstaat bepalen dat originele documenten nooit nieuwe elementen of bevindingen kunnen zijn indien de authenticiteit van deze documenten niet kan worden vastgesteld verenigbaar met artikel 40, lid 2, Procedurerichtlijn, in samenhang gelezen met artikel 4, lid 2, Kwalificatierichtlijn en artikelen 47 en 52 van het Handvest [...]? Indien dit niet verenigbaar is, maakt het dan nog verschil als bij een volgend verzoek kopieën van documenten of documenten die afkomstig zijn uit een niet objectief verifieerbare bron worden ingebracht door de verzoeker?

[10] EHRM, 19 januari 2016 (CE:ECHR:2016:0119JUD005868912, §§ 55 en 64).

2) Moet artikel 40 Procedurerichtlijn, gelezen in samenhang met artikel 4, lid 2, Kwalificatierichtlijn, aldus worden uitgelegd dat het de beslissingsautoriteit van een lidstaat is toegestaan om bij de beoordeling van documenten en toekenning van bewijswaarde aan documenten onderscheid te maken tussen documenten die worden overgelegd bij een eerste verzoek en bij een volgend verzoek? Is het een lidstaat toegestaan om bij de overlegging van documenten bij een volgend verzoek geen verdere invulling meer te geven aan de samenwerkingsverplichting als de authenticiteit van die documenten niet kan worden vastgesteld?"

27. LH, de Nederlandse regering en de Europese Commissie hebben schriftelijke opmerkingen ingediend.

IV. Analyse

28. Beide vragen hebben betrekking op de uitlegging van artikel 40 van de procedurerichtlijn, gelezen in samenhang met artikel 4, lid 2, van de kwalificatierichtlijn. Met zijn eerste vraag wenst de verwijzende rechter te vernemen of een uitlegging van het nationale recht waarbij artikel 40, lid 2, van de procedurerichtlijn is omgezet, volgens welke niet-geauthenticeerde documenten nooit „nieuwe elementen of bevindingen" kunnen zijn, in strijd is met die bepaling en met de artikelen 47 en 52 van het Handvest. De vraag luidt derhalve wat als „nieuwe elementen of bevindingen" in de zin van die bepaling kan worden aangemerkt. Indien het Hof zou oordelen dat die bepaling verbiedt dat niet-geauthenticeerde documenten automatisch worden geweigerd, wenst de verwijzende rechter met het tweede gedeelte van zijn eerste vraag te vernemen of dit oordeel anders luidt wanneer het gaat om kopieën in plaats van niet-geauthenticeerde originele documenten. Met zijn tweede vraag wenst de verwijzende rechter te vernemen of een beslissingsautoriteit bij haar beoordeling van documenten onderscheid mag maken tussen documenten die worden overgelegd bij een eerste verzoek en die welke worden overgelegd bij een volgend verzoek en of het een lidstaat in het laatste geval is toegestaan om te besluiten geen verdere invulling meer te geven aan de samenwerkingsverplichting als de authenticiteit van die documenten niet kan worden vastgesteld.

29. Deze vragen hangen onderling in feite zo nauw samen dat ik voorstel ze gezamenlijk te onderzoeken.

A. Opmerkingen vooraf

30. Om te beginnen moet erop worden gewezen dat de procedurerichtlijn weliswaar streeft naar een situatie waarin gelijke gevallen gelijk worden behandeld en een gelijke uitkomst hebben, doch een benadering inhoudt die is gebaseerd op het begrip „eenheidsprocedure voor asiel" en berust op gemeenschappelijke minimumnormen.[11] De richtlijn bevat niettemin een aantal bepalingen die de lidstaten specifiek toestaan te voorzien in afwijkende of aanvullende regels – buiten de in artikel 5 van de procedurerichtlijn genoemde algemene bevoegdheid om gunstigere normen in te voeren of te handhaven. Die beoordelingsmarge moet echter in overeenstemming met de onderliggende doelstellingen van de richtlijn en het Handvest worden uitgeoefend.[12]

[11] Zie in die zin arrest van 25 juli 2018, A (C-404/17, EU:C:2018:588, punt 30), en mijn conclusie in de zaak Addis (C-517/17, EU:C:2020:225, punt 74).

[12] Zie met betrekking tot andere richtlijnen die behoren tot het gemeenschappelijk Europees asielstelsel arresten van 21 december 2011, N.S. e.a. (C-411/10 en C-493/10, EU:C:2011:865, punt 68); 13 maart 2019, E. (C-635/17, EU:C:2019:192, punt 53), en 12 december 2019, Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal (Gezinshereniging – Zus van een vluchteling) (C-519/18, EU:C:2019:1070, punten 62 en 64).

31. Wat betreft volgende verzoeken kunnen de lidstaten in andere redenen voorzien om een dergelijk verzoek te behandelen.[13] Zij kunnen ook bepalen dat een volgend verzoek enkel verder wordt behandeld indien de verzoeker buiten zijn toedoen niet het bewijs kon doen gelden waarop hij het verzoek in zijn eerste procedure had gebaseerd.[14] De lidstaten hebben voorts de bevoegdheid om uitzonderingen te maken op het recht op het grondgebied te blijven[15] en om procedureregels vast te stellen[16]. Ik kom nu terug op de als tweede genoemde mogelijkheid.

B. Structuur van de procedure voor volgende verzoeken

32. Artikel 40, leden 2 en 3, van de procedurerichtlijn voorziet in een voorafgaand onderzoek[17] bij het nemen van een besluit over de ontvankelijkheid van een nieuw verzoek om internationale bescherming na de afwijzing van een eerder dergelijk verzoek. Hierin worden twee criteria genoemd. Ten eerste moeten er „nieuwe elementen of bevindingen" aan de orde zijn of door de verzoeker zijn voorgelegd in verband met de behandeling van de vraag of hij voor internationale bescherming in aanmerking komt. Ten tweede moeten die nieuwe elementen of bevindingen de kans aanzienlijk groter maken dat de verzoeker in aanmerking komt voor erkenning als persoon die internationale bescherming geniet krachtens de kwalificatierichtlijn. Voor dit tweede criterium moet aan het eerste zijn voldaan. Indien aan beide criteria is voldaan, bepaalt artikel 40, lid 3, van de procedurerichtlijn vervolgens dat het verzoek verder moet worden behandeld overeenkomstig hoofdstuk II van de procedurerichtlijn. In hoofdstuk II worden de beginselen en waarborgen opgesomd die ten grondslag liggen aan de procedures voor de toekenning en intrekking van internationale bescherming. Tijdens het voorafgaande onderzoek genieten verzoekers daarentegen (enkel) de in artikel 12, lid 1, van de procedurerichtlijn opgesomde waarborgen, overeenkomstig artikel 42, lid 1, ervan.[18]

33. Hoewel artikel 42, lid 2, van de procedurerichtlijn de lidstaten toestaat in hun interne recht regels inzake het verrichten van het voorafgaande onderzoek vast te leggen, wordt aan de lidstaten geen enkele beoordelingsbevoegdheid gelaten inzake de criteria voor dat onderzoek.[19] Indien er „nieuwe elementen of bevindingen" zijn en indien deze de kans aanzienlijk groter maken dat de verzoeker in aanmerking komt voor erkenning als persoon die internationale

[13] Volgens artikel 40, lid 3, tweede volzin, van de procedurerichtlijn.

[14] Artikel 40, lid 4, van de procedurerichtlijn. De in artikel 40 beschreven procedure kan ook van toepassing zijn in de in lid 6 van dat artikel uiteengezette gevallen, die in casu evenwel niet aan de orde zijn.

[15] Artikel 41 van de procedurerichtlijn. Dit is in casu echter niet aan de orde.

[16] Artikel 42, lid 2, van de procedurerichtlijn.

[17] Deze voorafgaande procedure is in artikel 40, lid 2, van de procedurerichtlijn specifiek vastgesteld voor volgende verzoeken en moet worden onderscheiden van het oorspronkelijke verzoek.

[18] Hoewel er alleen wordt verwezen naar artikel 12 van de procedurerichtlijn en uit artikel 40, lid 3, van deze richtlijn kan worden afgeleid dat niet alle bepalingen van hoofdstuk II van toepassing zijn op het voorafgaande onderzoek, betekent dit niet dat de lidstaten een onbeperkte beoordelingsvrijheid genieten bij de uitvoering van die procedure. Zie bijvoorbeeld arrest van 9 februari 2017, M (C-560/14, EU:C:2017:101, punt 25), waarin het Hof heeft uiteengezet dat het recht om te worden gehoord een integrerend bestanddeel vormt van de rechten van de verdediging, waarvan de eerbiediging een algemeen beginsel van het Unierecht vormt, en dus van toepassing is wanneer de overheden van de lidstaten maatregelen nemen die binnen de werkingssfeer van het Unierecht vallen, ook al voorzag de toepasselijke wetgeving niet uitdrukkelijk in een dergelijk procedureel vereiste. Het enkele feit dat artikel 42, lid 1, van de procedurerichtlijn vermeldt dat ervoor moet worden gezorgd dat verzoekers bij een voorafgaand onderzoek de in artikel 12, lid 1, opgesomde waarborgen genieten, betekent daarom zeker niet dat de vereisten voor de behandeling van verzoeken die zijn genoemd in artikel 10 van deze richtlijn, dat een aantal fundamentele regels bevat [bijvoorbeeld dat het onderzoek naar en de beslissing over verzoeken objectief en onpartijdig wordt verricht respectievelijk genomen overeenkomstig lid 3, onder a)], in geval van een voorafgaand onderzoek niet van toepassing zouden zijn.

[19] Behalve dat de lidstaten volgens artikel 40, lid 3, tweede volzin, van de procedurerichtlijn kunnen voorzien in andere redenen om een volgend verzoek verder te behandelen, overeenkomstig het uitgangspunt dat lidstaten de bevoegdheid moeten hebben om gunstigere bepalingen in te voeren of te handhaven (zie artikel 5 en overweging 14 van de procedurerichtlijn).

bescherming geniet[20], moet dit nieuwe asielverzoek verder worden onderzocht. Artikel 42, lid 2, van de procedurerichtlijn staat de lidstaten tevens toe om regels in te voeren die verzoekers in opvolgende procedures verplichten feiten te vermelden en bewijzen te leveren die een nieuwe procedure rechtvaardigen, en om het voorafgaande onderzoek te verrichten op grond van uitsluitend schriftelijke toelichtingen.[21] Dit lid bepaalt echter ook dat deze regels „de toegang voor verzoeker tot een nieuwe procedure niet onmogelijk [mogen] maken en evenmin [mogen] leiden tot daadwerkelijke ontzegging of vergaande inperking van een dergelijke toegang".[22]

34. Naar mijn mening valt de praktijk van de Staatssecretaris om niet-geauthenticeerde documenten *nooit* te beschouwen als „nieuwe elementen of bevindingen" voor een volgend verzoek – welke praktijk volgens de verwijzende rechter door de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State is bevestigd – evenwel niet onder de in artikel 42, lid 2, van de procedurerichtlijn genoemde uitzondering. De reden hiervoor is dat die praktijk geen betrekking heeft op de onderwerpen waarop die uitzondering van toepassing is en er in Nederland ook geen desbetreffende positieve nationale regel blijkt te bestaan[23] waarmee specifiek wordt beoogd deze praktijk toe te passen.

35. Zoals de verwijzende rechter heeft toegelicht, worden niet-geauthenticeerde documenten die in een volgend verzoek door een asielzoeker worden overgelegd, eenvoudigweg niet door de Staatssecretaris in aanmerking genomen, omdat zij niet worden beschouwd als „nieuwe elementen of bevindingen". Dit houdt in dat al op grond van het eerste criterium – in artikel 40, lid 2, van de procedurerichtlijn – en niet zozeer het tweede criterium – in artikel 40, lid 3, van die richtlijn – wordt geweigerd die documenten in aanmerking te nemen. Zoals ik hieronder zal uiteenzetten ben ik van mening dat een dergelijke regel of praktijk ex ante eenvoudigweg in strijd is met artikel 40, leden 2 en 3, van deze richtlijn. Uiteraard kunnen er veel situaties bestaan waarin niet-geauthenticeerde documenten nutteloos zijn wat betreft hun bewijswaarde, niet in het minst wanneer zelfs bij vluchtig doorlezen blijkt dat zij voor deze doeleinden zijn vervalst. Niet alle niet-geauthenticeerde documenten kunnen evenwel zonder meer van de hand worden gewezen: veel zal hierbij afhangen van de context, relevantie, haalbaarheid van authenticatie en misschien zelfs in bepaalde gevallen de last die een poging tot authenticatie van de documenten zou opleggen aan de beslissingsautoriteit.

C. Rechtspraak van het EHRM

36. Op dit punt kan het nuttig zijn twee specifiek door de verwijzende rechter genoemde recente uitspraken van het EHRM betreffende de authenticatie van documenten in asielzaken te onderzoeken. De eerste is de zaak Singh e.a. tegen België.[24] Dat was een zaak waarin de

[20] Dit criterium laat zeker een bepaalde beoordelingsmarge aan de beslissingsautoriteit. Beoordelingsmarges mogen echter niet worden gebruikt op een wijze die afbreuk doet aan het doel van de richtlijn (zie conclusie van advocaat-generaal Wahl in de zaak E., C-635/17, EU:C:2018:973, punt 51, met betrekking tot richtlijn 2003/86/EG van de Raad van 22 september 2003 inzake het recht op gezinshereniging, PB 2003, L 251, blz. 12).

[21] Met uitzondering van gevallen als bedoeld in artikel 40, lid 6, van de procedurerichtlijn, die hier niet aan de orde zijn. Nederland heeft overeenkomstige regels vastgelegd in artikel 3.118b van het Vreemdelingenbesluit 2000 en punt C1/2.9 van de Vreemdelingencirculaire 2000 met betrekking tot de mogelijkheid om een besluit te nemen zonder een persoonlijk gehoor. De praktijk om niet-geauthenticeerde documenten nooit als „nieuwe elementen en bevindingen" te aanvaarden, is echter gebaseerd op de praktijk en de vaste rechtspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.

[22] Volgens de verwijzende rechter heeft Nederland van deze mogelijkheden gebruikgemaakt. De vragen van de verwijzende rechter hebben echter niet direct daarop betrekking, maar veeleer op de uitlegging die in de rechtspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State wordt gegeven aan artikel 30a, lid 1, onder d), van de Vreemdelingenwet 2000, waarbij de regels inzake volgende verzoeken in Nederlands recht zijn omgezet.

[23] Zie naar analogie arrest van 25 juli 2018, A (C-404/17, EU:C:2018:588, punt 31).

[24] EHRM, 2 oktober 2012 (CE:ECHR:2012:1002JUD003321011).

verzoekers oorspronkelijk met een vlucht vanuit Moskou (Rusland) op Brussels Airport (België) waren aangekomen. Zij maakten bezwaar tegen hun uitzetting naar Rusland omdat zij vreesden daarna naar Afghanistan te worden gerepatrieerd, in strijd met artikel 3 EVRM. De verzoekers voerden aan dat zij sikhs waren, die oorspronkelijk uit Afghanistan waren gevlucht.

37. Hun verzoek om toekenning van de vluchtelingenstatus werd door de Belgische asielautoriteiten evenwel afgewezen omdat zij hun Afghaanse nationaliteit niet hadden bewezen. In hogere voorziening legden de verzoekers nieuwe documenten over, namelijk e-mails tussen hun wettelijke vertegenwoordigers en vertegenwoordigers van het Belgisch Comité voor Hulp aan Vluchtelingen (partner van het UNHCR) en van het UNHCR in New Delhi (India). De vertegenwoordiger van het UNHCR in New Delhi had middels bijlagen bij de e-mails „attesten" verstrekt, waarin was aangegeven dat verzoekers onder het mandaat van het UNHCR als vluchtelingen waren geregistreerd. Ondanks deze nieuwe documentatie verwierp de Belgische Raad voor Vreemdelingenbetwistingen de verklaring van verzoekers dat zij de Afghaanse nationaliteit hadden. Deze raad bepaalde dat de nieuwe documenten als niet overtuigend moesten worden beschouwd op grond dat zij wegens hun aard gemakkelijk te vervalsen waren, en stelde vast dat verzoekers hadden verzuimd de originelen van de desbetreffende documenten te verstrekken.

38. In zijn uitspraak stelde het EHRM schending vast van artikel 13 EVRM (de bepalingen inzake een daadwerkelijk rechtsmiddel) juncto artikel 3 EVRM. Onder verwijzing naar de mogelijk ernstige gevolgen die zich anders voor de verzoekers zouden kunnen voordoen, kwam het EHRM tot de slotsom [25] dat de autoriteiten van de staat verplicht waren aan te tonen dat zij zo zorgvuldig mogelijk waren geweest en een nauwgezet onderzoek (*un examen attentif*) van de beweringen op grond van artikel 3 EVRM hadden verricht. Dit houdt in dat de nationale autoriteiten alle twijfel, hoe legitiem ook, over de ongegrondheid van een verzoek om bescherming moeten wegnemen, ongeacht de omvang van de bevoegdheden van de betrokken autoriteit. [26] Het EHRM merkte op dat deze documenten de kern vormden van het verzoek om bescherming en dat de afwijzing ervan zonder „de authenticiteit ervan te controleren" daarom niet voldeed aan de nauwgezette en grondige controle waartoe nationale autoriteiten verplicht zijn, gelet op de in artikel 13 EVRM gestelde vereisten van een daadwerkelijk rechtsmiddel om de betrokkenen krachtens artikel 3 EVRM te beschermen tegen folteringen en onmenselijke of vernederende behandelingen

[25] Ibid., § 103.

[26] Ibid. Het EHRM heeft bij verschillende gelegenheden geoordeeld dat de gezamenlijke toepassing van de artikelen 3 en 13 EVRM vereist dat er een daadwerkelijk rechtsmiddel beschikbaar is voor personen die om internationale bescherming verzoeken, indien er een zwaarwegende grond is om te geloven dat de verzoeker, indien deze wordt uitgezet, een individueel en reëel risico loopt om te worden onderworpen aan behandelingen die in strijd zijn met artikel 3 EVRM. In een dergelijk geval houdt artikel 3 EVRM de verplichting in om de betrokken persoon niet naar het betrokken land uit te zetten. Vanwege het belang van artikel 3 EVRM en de onomkeerbaarheid van de schade die in geval van schending ervan kan worden berokkend, vereist artikel 13 EVRM een nauwgezette controle en een onafhankelijk en grondig onderzoek van elke verklaring die wijst op een risico dat de aanvrager bij uitzetting zou kunnen worden onderworpen aan een behandeling die in strijd is met artikel 3 EVRM (EHRM, 21 januari 2011, M.S.S. tegen België en Griekenland, CE:ECHR:2011:0121JUD003069609, §§ 293 en 387 en aldaar aangehaalde rechtspraak). Zie ook EHRM, 12 december 2012, F.N. e.a. tegen Zweden (CE:ECHR:2012:1218JUD002877409, § 66), en EHRM, 18 november 2013, M.A. tegen Zwitserland (CE:ECHR:2014:1118JUD005258913, § 52 en 53), alsmede de analyse van de rechtspraak van het EHRM in de conclusie van advocaat-generaal Mengozzi in de zaak Alheto (C-585/16, EU:C:2018:327, punten 68 en 69) met betrekking tot artikel 46, lid 3, van de procedurerichtlijn. Ook moet erop worden gewezen dat artikel 3 EVRM niet enkel folteringen en onmenselijke of vernederende behandelingen door ambtenaren omvat, maar ook geldt wanneer het gevaar, zoals in casu, afkomstig is van personen of groepen personen die geen ambtenaar zijn, indien kan worden aangetoond dat het risico reëel is en dat de autoriteiten van de ontvangende staat niet in staat zijn dit risico af te wenden door een passende bescherming te bieden. Zie in die zin EHRM, 17 december 1996, Ahmed tegen Oostenrijk (CE:ECHR:1996:1217JUD002596494), en EHRM, 4 juni 2015, J.K. e.a. tegen Zweden (CE:ECHR:2015:0604JUD005916612, § 50).

in omstandigheden waarin met een (relatief) eenvoudige onderzoeksprocedure van het UNHCR onomstotelijk had kunnen worden vastgesteld of die documenten authentiek en betrouwbaar waren. [27]

39. De tweede uitspraak is gedaan in de zaak M.D. en M.A. tegen België. [28] Die zaak had betrekking op twee personen van Tsjetsjeense afkomst met de Russische nationaliteit die in België woonden en jegens wie verwijdering naar Rusland was gelast. M.D. stelde dat zijn vader was vermoord door aanhangers van de man die later het hoofd van de Tsjetsjeense Republiek (Rusland) zou worden. Beweerd werd dat een oudere broer van M.D. op zijn beurt een familielid van die leider had vermoord, om de moord op zijn vader te wreken. Twee maanden later werden M.D. en zijn vrouw M.A. aangevallen tijdens een verjaardagsfeest, waarna zij vluchtten naar Ingoesjetië (Rusland). Zij stelden dat zij door de moeder en zus van M.D. waren geïnformeerd dat er mannen naar hem op zoek waren, waarna het echtpaar Rusland had verlaten. Verder voerden zij aan dat de zwager van M.D., die in Tsjetsjenië was gebleven, na hun vertrek was vermoord.

40. Bij hun aankomst in België dienden M.D. en M.A. hun eerste asielverzoek in. De Belgische Dienst Vreemdelingenzaken verklaarde het verzoek niet-ontvankelijk, onder meer op grond dat een persoonlijke vendetta geen reden vormde voor verlening van asiel. De Belgische commissaris-generaal voor de Vluchtelingen en de Staatlozen oordeelde dat het verslag van de gebeurtenissen van M.D. en M.A. onvoldoende geloofwaardig was en bevestigde derhalve deze weigering. De Belgische Raad van State wees hun verzoek tot rechterlijke toetsing vervolgens af, omdat M.D. noch M.A. ter terechtzitting was verschenen. Zij kregen vervolgens bevel het land te verlaten.

41. Vervolgens dienden M.D. en M.A. drie volgende verzoeken in. In deze nieuwe asielverzoeken legden zij verschillende aankondigingen over die in de lokale Tsjetsjeense pers waren gepubliceerd, waarin een beloning werd uitgeloofd voor informatie over de verblijfplaats van M.D. Ook legden zij het overlijdenscertificaat van de zwager over, alsmede een dagvaarding van de politie van Grozny (Tsjetsjenië) waarin M.D. werd opgeroepen te verschijnen op verdenking van het meevoeren van illegale wapens en lidmaatschap van een illegale gewapende organisatie. Deze nieuwe verzoeken werden afgewezen omdat er geen „nieuwe elementen" waren voorgelegd. De redenen voor deze beoordeling luidden dat de ingediende elementen volgens de beslissingsautoriteit niet afkomstig waren uit een objectieve bron of uit een door een autoriteit opgemaakt document [29], dat het als nieuw bewijs verstrekte document dateerde van vóór het eerdere verzoek en dat dat document derhalve in dat stadium had moeten worden overgelegd, en dat er (uitsluitend) originelen waren overgelegd van documenten die zij al eerder hadden ingediend. De redenen die de verzoekers noemden waarom zij niet in staat waren geweest die documenten eerder voor te leggen, deden aan die beoordeling niet af. [30] Deze volgende verzoeken werden derhalve eveneens afgewezen en de verzoekers kregen bevel het land te verlaten, samen met een bevel tot bewaring op een aangewezen plaats, in afwachting van hun verwijdering.

[27] EHRM, 2 oktober 2012, Singh e.a. tegen België (CE:ECHR:2012:1002JUD003321011, § 104).

[28] EHRM, 19 januari 2016 (CE:ECHR:2016:0119JUD005868912).

[29] De ingediende documenten waren krantenartikelen die volgens de beslissingsautoriteit wellicht waren gepubliceerd op aanzet van de verzoeker. Andere redenen waarom de beslissingsautoriteit de voorgelegde elementen niet als nieuw aanmerkte, waren dat verzoeker niet werd genoemd in het onderzoeksrapport betreffende het overlijden van zijn zwager en dat er geen verband was tussen een ander document, betreffende het overlijden van zijn ouders en broers, en de vlucht van verzoeker.

[30] EHRM, 19 januari 2016, M.D. en M.A. tegen België (CE:ECHR:2016:0119JUD005868912, §§ 19-31).

42. Nadat daar beroep was ingesteld, oordeelde het EHRM dat de dreigende verwijdering van de verzoekers naar Rusland zonder dat de Belgische autoriteiten het risico dat zij liepen eerst opnieuw hadden beoordeeld in het licht van de ter ondersteuning van hun vierde asielverzoek ingediende documenten, een schending van artikel 3 EVRM vormde.

43. Het EHRM heeft onder verwijzing naar zijn rechtspraak inzake artikel 3 EVRM niettemin erkend dat staten er een legitiem belang bij hebben om de indiening van herhaalde en kennelijk op misbruik berustende asielverzoeken terug te dringen en derhalve specifieke regels voor de afhandeling van dergelijke verzoeken vast te stellen. Het EHRM was van oordeel dat de behandeling van een volgend verzoek in een versnelde procedure op zich niet leidt tot de vaststelling dat die behandeling niet voldoet aan de krachtens artikel 3 EVRM vereiste criteria. [31]

44. Het EHRM oordeelde vervolgens evenwel dat het feit dat de voorgelegde documenten niet als nieuwe elementen werden beschouwd, in feite betekende dat er geen enkel onderzoek was verricht van het beweerde risico dat de verzoekers bij uitzetting zouden lopen. [32] Door te weigeren deze documenten, die de kern vormden van verzoekers' verzoek om bescherming, in aanmerking te nemen, werd volgens het EHRM niet voldaan aan de vereiste normen voor het nauwgezette en grondige onafhankelijke onderzoek dat van de nationale autoriteiten mag worden verwacht om te voorzien in een daadwerkelijke bescherming tegen schending van artikel 3 EVRM. Het EHRM heeft tevens de onredelijke op de verzoekers gelegde bewijslast bekritiseerd, omdat documenten die zij hadden verstrekt zonder meer werden afgewezen omdat die dateerden van vóór het tijdstip van hun vorige verzoek, niettegenstaande hun inspanningen om aan te tonen dat zij deze niet eerder hadden kunnen voorleggen.

45. Het EHRM baseerde zijn oordeel dus volledig op artikel 3 EVRM. In die omstandigheden achtte het EHRM het niet nodig dezelfde feiten te beoordelen vanuit een gezamenlijke toepassing van de artikelen 3 en 13 EVRM. [33]

46. Hoewel de onderhavige zaak duidelijk geen betrekking heeft op de verplichting van een staat om documenten te authenticeren, maar veeleer de ontvankelijkheid betreft van niet-geauthenticeerde documenten in een volgend verzoek, moeten de arresten Singh e.a. tegen België [34] en M.D. en M.A. tegen België [35] naar mijn mening niet aldus worden gelezen dat daarbij aan alle verdragsluitende staten een universele verplichting ex ante wordt opgelegd om hun eigen beoordeling te verrichten van de authenticiteit van elk buitenlands document dat door een asielzoeker wordt verstrekt. Het is uiteraard duidelijk dat er bijzondere gevallen met specifieke feiten kunnen zijn waarin de betrokken lidstaat eenvoudigweg nalatig zou zijn als hij niet uit eigen beweging een dergelijk onderzoek zou verrichten. Niet elke zaak is evenwel potentieel even ongecompliceerd als de twee genoemde: kwesties als relevantie, haalbaarheid en misschien zelfs

[31] Ibid., §§ 55 en 56.

[32] Dit was bijzonder duidelijk in die Belgische zaak omdat de bevoegdheid voor de beoordeling of er nieuwe elementen waren voorgelegd en voor de beoordeling van de inhoud van die documenten was opgesplitst tussen de Dienst Vreemdelingenzaken en de commissaris-generaal voor de Vluchtelingen en de Staatlozen. Enkel wanneer de elementen door het eerstgenoemde orgaan werden geacht nieuw te zijn, werd het dossier overgedragen aan het laatstgenoemde orgaan.

[33] EHRM, 19 januari 2016, M.D. en M.A. tegen België (CE:ECHR:2016:0119JUD005868912, § 70).

[34] EHRM, 2 oktober 2012 (CE:ECHR:2012:1002JUD003321011).

[35] EHRM, 19 januari 2016 (CE:ECHR:2016:0119JUD005868912).

kosten vormen ook relevante overwegingen. Tevens kunnen er situaties zijn waarin de verzoeker in staat is zijn eigen onderzoek te verrichten en de autoriteiten meer documentatie of andere informatie te verstrekken. [36]

47. Ook moet in herinnering worden gebracht dat, bijvoorbeeld, de documenten die in de zaak Singh e.a. tegen België [37] waren overgelegd, door de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen waren afgewezen op grond dat dergelijke documenten gemakkelijk konden worden vervalst en dat er geen originelen waren overgelegd. Het is evenwel van cruciaal belang dat die rechter nooit op grond van zijn eigen beoordeling van de documenten tot de slotsom is gekomen dat zij niet authentiek waren. Hij heeft enkel opgemerkt dat dit type documenten gemakkelijk te vervalsen is. Iets vergelijkbaars lijkt zich te hebben voorgedaan in de zaak M.D. en M.A. tegen België [38], waarin de Belgische autoriteiten niet bereid leken een onderzoek van aanvullende documenten in het kader van een nieuw asielverzoek te aanvaarden, hoewel het erop leek dat deze documenten zeer relevant zouden zijn geweest voor de beoordeling van de geloofwaardigheid van de beweringen van M.D. en M.A. in verband met de risico's die zij bij terugkeer naar Rusland zouden lopen.

48. Volgens artikel 52, lid 3, van het Handvest hebben de door het Handvest bevestigde rechten die corresponderen met rechten die zijn gegarandeerd door het EVRM, dezelfde inhoud en reikwijdte als die welke er door genoemd verdrag aan worden toegekend. Aangezien het in artikel 3 EVRM vastgelegde verbod gelijk is aan het in artikel 4, maar ook in artikel 19, lid 2, van het Handvest verankerde verbod [39], is de hierboven beschreven rechtspraak van het EHRM derhalve ook relevant in de context van de toepassing van het Handvest [40].

49. Wat is nu de relevantie van deze uitspraken van het EHRM voor de onderhavige procedure? Zoals de verwijzende rechter heeft uitgelegd, worden niet-geauthenticeerde documenten in een volgend verzoek door de Staatssecretaris niet in aanmerking genomen, omdat zij niet worden beschouwd als „nieuwe elementen of bevindingen". Dit houdt in dat reeds op grond van het eerste criterium – in artikel 40, lid 2, van de procedurerichtlijn – en niet zozeer op grond van het tweede criterium – in artikel 40, lid 3, van die richtlijn – wordt geweigerd daarmee rekening te houden. Voornoemde uitspraken versterken naar mijn mening het standpunt dat ik reeds heb verwoord, namelijk dat een praktijk ex ante waarbij automatisch wordt geweigerd dergelijke niet-geauthenticeerde documenten in aanmerking te nemen voor nieuwe asielverzoeken, eenvoudigweg niet in overeenstemming is met de vereisten van artikel 40, leden 2 en 3, van de procedurerichtlijn en trouwens evenmin met de basisnormen die worden opgelegd bij de behandeling van een asielverzoek dat betrekking heeft op ernstige en zwaarwegende kwesties in de zin van artikel 3 EVRM en artikel 4 van het Handvest.

[36] Documenten vormen echter niet het enige middel om aan te tonen dat een verzoeker recht heeft op internationale bescherming en het feit dat documenten niet geauthenticeerd zijn, betekent niet per se dat zij geen bewijswaarde hebben; zie de punten 51, 59 e.v. van deze conclusie. Zie ook EHRM, 23 augustus 2016, J.K. e.a. tegen Zweden (CE:ECHR:2016:0823JUD005916612, §§ 91-98), inzake de respectieve verplichtingen van de verzoeker en de staat.

[37] EHRM, 2 oktober 2012 (CE:ECHR:2012:1002JUD003321011).

[38] EHRM, 19 januari 2016 (CE:ECHR:2016:0119JUD005868912).

[39] Waarbij artikel 19, lid 2, van het Handvest de specifiekere bepaling is, waarin, volgens de toelichtingen bij het Handvest van de grondrechten, de relevante rechtspraak van het EHRM inzake artikel 3 EVRM is vervat. Zie ook arrest van 14 mei 2019, M e.a. (Intrekking van de vluchtelingenstatus) (C-391/16, C-77/17 en C-78/17, EU:C:2019:403, punt 94).

[40] De procedurerichtlijn en de kwalificatierichtlijn verklaren beide uitdrukkelijk dat zij de grondrechten eerbiedigen en de beginselen die zijn neergelegd in het Handvest in acht nemen (zie overweging 60 van de procedurerichtlijn en overweging 16 van de kwalificatierichtlijn).

D. „Nieuwe elementen of bevindingen”

50. Zoals de verwijzende rechter juist heeft uiteengezet, bevat de procedurerichtlijn geen definitie van de term „nieuwe elementen of bevindingen” of zelfs maar van „elementen”.

51. In artikel 4, lid 2, van de kwalificatierichtlijn wordt een definitie gegeven van de in artikel 4, lid 1, van die richtlijn genoemde „elementen ter staving van het verzoek om internationale bescherming”. Die definitie is erg ruim en omvat de verklaringen van de verzoeker en alle documentatie in diens bezit over onder meer zijn achtergrond, plaats(en) van eerder verblijf en de redenen waarom hij een verzoek om internationale bescherming indient. Met deze bewoordingen wordt de aard van te beoordelen documenten duidelijk niet beperkt tot documenten waarvan de authenticiteit kan worden vastgesteld.

52. Evenwel moet worden opgemerkt dat artikel 4, lid 5, van de kwalificatierichtlijn specifiek betrekking heeft op de situatie waarin aspecten van een verklaring van een verzoeker in het geheel niet worden ondersteund door bewijsstukken of ander bewijsmateriaal. Hierin worden vijf criteria genoemd waaraan moet zijn voldaan opdat die aspecten zonder bevestiging in aanmerking worden genomen. Al die criteria hebben betrekking op hetzij de inspanningen van de verzoeker om die documenten te verschaffen, hetzij zijn geloofwaardigheid, welke elementen onderling verbonden zijn. Als het aldus mogelijk is aspecten van een asielverzoek zonder bewijsstukken of ander bewijsmateriaal in aanmerking te nemen, moet het ook mogelijk zijn documenten waarvan de authenticiteit niet is bevestigd, in aanmerking te nemen ter ondersteuning van aspecten van een asielverzoek.

53. Bij de beoordeling van de term „nieuwe elementen en bevindingen” moet tevens in gedachten worden gehouden dat de procedurerichtlijn is opgedeeld in verschillende hoofdstukken, waarvan het tweede de procedurele beginselen en waarborgen uiteenzet. Hoofdstuk III heeft betrekking op de procedures in eerste aanleg, waartoe de procedure inzake een volgend verzoek behoort. In de eerste bepaling van dit hoofdstuk III, artikel 31, wordt bepaald dat de lidstaten verzoeken om internationale bescherming behandelen in een behandelingsprocedure overeenkomstig de fundamentele beginselen en waarborgen van hoofdstuk II. Een volledige behandeling overeenkomstig deze beginselen is dus de regel. In artikel 33 van de procedurerichtlijn worden de gevallen genoemd waarin een verzoek als niet-ontvankelijk kan worden beschouwd. In artikel 33, lid 2, onder d), van die richtlijn wordt bepaald dat een volgend verzoek door de lidstaten als niet-ontvankelijk kan worden beschouwd indien er geen nieuwe elementen of bevindingen aan de orde zijn gekomen of door de verzoeker werden voorgelegd in verband met de behandeling overeenkomstig de kwalificatierichtlijn.

54. Zelfs voor gevallen van niet-ontvankelijkheid is in artikel 34 van de procedurerichtlijn een specifieke procedureregel vastgelegd, die inhoudt dat een onderhoud over de ontvankelijkheid moet worden gehouden. Ik wijs er evenwel nogmaals op dat de lidstaten een uitzondering kunnen maken in het geval van een volgend verzoek [41], indien een lidstaat op grond van artikel 42 van de procedurerichtlijn gebruikmaakt van de mogelijkheid om in zijn interne recht regels inzake het voorafgaande onderzoek vast te leggen. Zoals hierboven is opgemerkt, staat artikel 42, lid 2, onder b), van die richtlijn toe dat het voorafgaande onderzoek op grond van uitsluitend schriftelijke toelichtingen wordt verricht. Overeenkomstig hoofdstuk II van de procedurerichtlijn kan in uitzonderlijke gevallen derhalve worden afgezien van een volledige behandeling en kan daar in nog uitzonderlijkere gevallen van worden afgezien zonder dat de verzoeker in de gelegenheid

[41] Artikel 34, lid 1, eerste alinea, derde volzin, van de procedurerichtlijn.

wordt gesteld persoonlijk gehoord te worden voordat een dergelijk besluit wordt genomen. Dit houdt in dat artikel 33, lid 2, onder d), van de procedurerichtlijn gronden noemt voor uitsluiting van verdere behandeling. Aangezien dit een uitzondering vormt op de in artikel 31, lid 1, van de procedurerichtlijn vastgelegde algemene regel, vraagt het dus om een restrictieve uitlegging. [42]

55. Het doel van de procedurerichtlijn bestaat erin een gemeenschappelijk kader van waarborgen vast te stellen om ervoor te zorgen dat het Verdrag van Genève en de fundamentele rechten volledig worden geëerbiedigd. [43] Een van de belangrijkste kenmerken daarvan houdt in dat elke asielzoeker daadwerkelijk toegang moet hebben tot de procedures, in de gelegenheid moet worden gesteld met de bevoegde autoriteiten samen te werken en te communiceren om de voor zijn zaak relevante feiten uiteen te zetten, en over voldoende procedurele waarborgen moet beschikken om zijn rechten in alle fasen van de procedure te doen gelden. [44]

56. Een volgend verzoek vormt een van de zeldzame gevallen waarin een beperking wordt opgelegd aan de rechten van een verzoeker om zijn zaak toe te lichten overeenkomstig *alle* in hoofdstuk II van de procedurerichtlijn geformuleerde beginselen en waarborgen. Zoals uit overweging 36 van deze richtlijn kan worden afgeleid, moet er in die gevallen worden gezocht naar een evenwicht tussen een correcte erkenning van personen die bescherming behoeven en de belangen van de lidstaten bij een snelle en effectieve besluitvorming. Volgens die overweging zou het onevenredig zijn om de lidstaten te verplichten een nieuwe volledige onderzoeksprocedure te volgen indien een verzoeker een volgend verzoek doet *zonder nieuwe bewijzen of argumenten voor te leggen*. Artikel 42 van de procedurerichtlijn voorziet derhalve in een voorafgaand onderzoek dat tot doel heeft te voorkomen dat de lidstaten dezelfde feiten en hetzelfde bewijs moeten behandelen in meerdere procedures, die waarschijnlijk geen verschillende uitkomsten zullen hebben. Of de weegschaal doorslaat ten gunste van die snelle besluitvorming hangt volledig af van de vraag of er „nieuwe elementen of bevindingen" – zoals het criterium is omschreven in zowel artikel 33, lid 2, onder d), als artikel 40, lid 2, van de procedurerichtlijn – aan de orde zijn gekomen of zijn voorgelegd. Alleen als dat niet het geval is, slaat de weegschaal door en kan het bevoegde administratieve orgaan minder grondig te werk gaan bij zijn pogingen de correcte erkenning van een persoon die recht heeft op internationale bescherming te waarborgen. [45]

57. Het is duidelijk dat de gedachte achter deze bepaling luidt dat de behandeling van andere dan nieuwe elementen reeds overeenkomstig hoofdstuk II in de eerste procedure heeft plaatsgevonden. Indien er geen nieuwe elementen of bevindingen worden voorgelegd, valt een andere uitkomst van de procedure niet te verwachten en is een hernieuwde behandeling dus overbodig. Het tweede criterium in het voorafgaande onderzoek, dat in artikel 40, lid 3, van de procedurerichtlijn is vastgelegd, beperkt de nieuwe elementen en bevindingen tot die welke *de kans aanzienlijk groter maken* dat een verzoeker in aanmerking komt voor internationale bescherming. Alleen dit tweede criterium heeft betrekking op de aard van het nieuwe

[42] Dit beginsel wordt verder bevestigd in overweging 43 van de procedurerichtlijn. Zie ook de conclusie van advocaat-generaal Bobek in de zaak Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal (C-564/18, EU:C:2019:1056, punt 51) met betrekking tot het begrip „veilig land" [uitzondering overeenkomstig artikel 33, lid 2, onder c), van de procedurerichtlijn].

[43] Zie de conclusie van advocaat-generaal Bot in de zaak X en X en Y (C-175/17 en C-180/17, EU:C:2018:34, punt 31) met betrekking tot de voorganger van de procedurerichtlijn. Deze beoordeling blijft van toepassing op de procedurerichtlijn, zoals blijkt uit de overwegingen 3, 25 en 60 ervan.

[44] Zie overweging 25 van de procedurerichtlijn.

[45] Zoals hierboven is beschreven, wordt het verzoek overeenkomstig hoofdstuk II van de procedurerichtlijn verder behandeld indien er nieuwe elementen of bevindingen zijn die de kans aanzienlijk groter maken dat de verzoeker op grond van de kwalificatierichtlijn voor erkenning in aanmerking komt (artikel 40, lid 3, van de procedurerichtlijn).

bewijsmateriaal. Voor het eerste criterium volstaat het dat het nieuwe bewijsmateriaal verband houdt met de behandeling van de vraag of de verzoeker in aanmerking komt voor internationale bescherming.

58. Volgens de Nederlandse regering kunnen nieuw ingediende originele documenten van kopieën die al bij het vorige verzoek zijn ingediend, enkel meer licht werpen op de situatie indien de authenticiteit van deze documenten kan worden vastgesteld. Indien dit niet het geval is, kunnen zij niet als „nieuwe elementen en bevindingen" worden beschouwd. Dit standpunt roept twee opmerkingen op. Ten eerste voegt de Nederlandse regering de twee relevante criteria samen, namelijk i) of er „nieuwe elementen of bevindingen" zijn voorgelegd en ii) of deze „de kans aanzienlijk groter maken dat de verzoeker in aanmerking komt voor erkenning als persoon die internationale bescherming geniet". Uit wat deze regering beschouwt als het niet-vervullen van het tweede criterium, leidt zij af dat ook het eerste criterium niet is vervuld. Ten tweede stemt de Nederlandse regering in met een handelwijze waarbij niet-geauthenticeerde documenten niet eens op individuele basis worden beoordeeld, zoals wordt vereist in artikel 4, lid 3, van de kwalificatierichtlijn. Veeleer dient de verzoeker documenten van een bepaalde aard te verstrekken, namelijk geauthenticeerde documenten, anders wordt zijn volgend verzoek automatisch afgewezen.

59. Uit het voorgaande blijkt dat noch een letterlijke noch een systematische uitlegging van artikel 40 van de procedurerichtlijn en artikel 4 van de kwalificatierichtlijn een grondslag voor deze aanpak biedt.

E. Belang van de authenticiteit van een document

60. De reden waarom de authenticiteit van documenten een element vormt dat in aanmerking moet worden genomen in de procedure voor internationale bescherming, is dat moet worden gewaarborgd dat de besluiten van de beslissingsautoriteit niet worden gebaseerd op valse, met name vervalste, documenten. In veel situaties kan het feit dat een bepaald document aantoonbaar authentiek is bovendien bijdragen tot de geloofwaardigheid van de zaak van een verzoeker.

61. De behandeling van valse documenten komt aan de orde in artikel 14, lid 3, onder b), van de kwalificatierichtlijn. Hierin wordt bepaald dat de lidstaten de vluchtelingenstatus van een persoon intrekken, beëindigen of weigeren te verlengen indien door de betrokken lidstaat wordt vastgesteld dat het gebruik van valse documenten doorslaggevend is geweest voor de verlening van de vluchtelingenstatus. Anderzijds bestaat er evenwel geen voorschrift dat bepaalt dat een dergelijke situatie (tegen elke prijs) moet worden vermeden door in de procedure helemaal geen niet-geauthenticeerde documenten in aanmerking te nemen.

62. Wat de procedure betreft, staat artikel 31, lid 8, onder e), van de procedurerichtlijn de lidstaten toe te bepalen dat de behandelingsprocedure wordt versneld en/of aan de grens of in transitzones wordt gevoerd indien een verzoeker „kennelijk valse" verklaringen aflegt. Het is van belang dat in een dergelijk geval de behandelingsprocedure, zelfs al zijn er „kennelijk valse" verklaringen afgelegd, nog steeds moet worden gevoerd overeenkomstig de beginselen en waarborgen van hoofdstuk II van deze richtlijn.[46] Het lijkt tegenstrijdig om dan niet het voordeel van een dergelijke behandelingsprocedure te verlenen aan een persoon die houder is van

[46] Volgens artikel 31, lid 8, onder f), van de procedurerichtlijn kunnen volgende verzoeken op dezelfde wijze worden afgehandeld indien zij niet reeds niet-ontvankelijk zijn geacht.

documenten die niet vals maar enkel niet-geauthenticeerd zijn, louter omdat zij in een volgend onderzoek worden overgelegd. In de onderhavige zaak is er zelfs geen aanwijzing is dat zij niet authentiek zouden zijn.[47]

63. Overweging 21 van de procedurerichtlijn werpt meer licht op de behandeling van valse documenten. Hierin staat te lezen dat zelfs het gebruik van vervalste documenten op zich niet hoeft te leiden tot automatische toepassing van een grensprocedure of een versnelde procedure, zolang de verzoeker gegronde redenen kan aanvoeren.[48]

64. Zelfs het gebruik van kennelijk valse documenten blijkt er dus niet automatisch toe te leiden dat een verzoek om internationale bescherming niet-ontvankelijk (of ongegrond) wordt verklaard. Dit vormt nog een argument tegen de enge uitlegging die de Staatssecretaris en de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State hebben gegeven aan het begrip „nieuwe elementen en bevindingen".

F. Maatstaf voor de behandeling van een verzoek om internationale bescherming

65. Artikel 4, lid 1, van de kwalificatierichtlijn bepaalt dat de lidstaat tot taak heeft om de relevante elementen van het verzoek te beoordelen.[49] Volgens artikel 4, lid 3, van deze richtlijn moet de beoordeling van een verzoek om internationale bescherming op individuele basis plaatsvinden. Zoals hierboven is uiteengezet, bevat artikel 4, lid 2, van de kwalificatierichtlijn een uitgebreide lijst elementen die daarbij in aanmerking moeten worden genomen. Het Hof heeft zich over het door de bevoegde nationale autoriteiten te verrichten onderzoek uitgesproken in zijn arrest van 13 maart 2019 in de zaak E.[50] In die zaak heeft het geoordeeld dat „[w]at het onderzoek betreft dat de bevoegde nationale autoriteiten instellen naar de bewijskracht of de plausibiliteit van de bewijselementen en de verklaringen of uitleg [...] de vereiste individuele beoordeling [verlangt] dat die autoriteiten rekening houden met alle relevante elementen".[51] Eerder had het Hof in zijn arrest van 7 november 2013, X e.a.[52], geoordeeld dat „de bevoegde autoriteiten [...] zich ervan vergewissen of de gebleken omstandigheden een zodanige bedreiging voor de betrokkene vormen dat hij een gegronde vrees heeft om, gelet op zijn persoonlijke situatie, daadwerkelijk te worden vervolgd". Verder verklaarde het Hof dat die beoordeling van de omvang van het risico in alle gevallen met oplettendheid en voorzichtigheid moet worden uitgevoerd.[53]

47 Hoewel ook moet worden aanvaard dat hun authenticiteit nog niet positief is komen vast te staan.

48 Hetzelfde geldt voor het ontbreken van documenten.

49 Deze beoordelingstaak moet in samenwerking met de verzoeker worden verricht. Ik kom hier later nog op terug.

50 C-635/17, EU:C:2019:192, punten 63-69, zij het met betrekking tot artikel 5, lid 2, en artikel 11, lid 2, van richtlijn 2003/86. Aangezien die richtlijn ook behoort tot het gemeenschappelijk Europees asielstelsel en aangezien artikel 4, lid 5, van de kwalificatierichtlijn en artikel 11, lid 2, van richtlijn 2003/86 op een vergelijkbare manier omgaan met zaken waarin de noodzakelijke (officiële) bewijsstukken ontbreken, is er geen reden waarom dit niet ook voor de kwalificatierichtlijn zou gelden.

51 In punt 63.

52 C-199/12–C-201/12, EU:C:2013:720, punten 72 en 73, met betrekking tot twee „elementen" die worden genoemd in artikel 10, lid 1, van richtlijn 2004/83/EG 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).

53 Ibid.

66. Het voorafgaande onderzoek in geval van een volgend verzoek beperkt de criteria die moeten worden beoordeeld tot de in artikel 40, leden 2 en 3, van de procedurerichtlijn genoemde criteria. Hierin wordt niet bepaald dat de maatstaf voor de beoordeling van deze criteria anders is dan bij een eerste verzoek om internationale bescherming. [54]

67. Deze overwegingen, samen met de overwegingen die door het EHRM zijn geformuleerd in de zaak Singh e.a. tegen België [55] en de zaak M.D. en M.A. tegen België [56], kunnen worden toegepast op de praktijk van de Staatssecretaris in de onderhavige zaak. Het feit dat niet-geauthenticeerde documenten niet in aanmerking worden genomen omdat zij niet als „nieuwe elementen of bevindingen" worden beschouwd, betekent dat er geen individuele beoordeling van alle relevante aspecten plaatsvindt. Voor de uitlegging die door de Staatssecretaris en de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State wordt gegeven aan het begrip „nieuwe elementen en bevindingen" is niet alleen geen basis te vinden in de bewoordingen, de structuur en de doelstelling van de procedurerichtlijn en de kwalificatierichtlijn, maar die uitlegging is ook in strijd met de in het Handvest verankerde waarborgen, namelijk de waarborgen die zijn genoemd in artikel 19, lid 2, van het Handvest.

68. Hieruit volgt dat artikel 19, lid 2, van het Handvest is geschonden voor zover de praktijk van de Staatssecretaris de beslissingsautoriteit ervan weerhoudt individueel te beoordelen of de verzoeker het risico loopt te worden uitgezet naar een staat waar een ernstig risico bestaat dat hij aan de doodstraf, folteringen of andere onmenselijke of vernederende behandelingen of bestraffingen wordt onderworpen. Dit is een enger concept dan het concept dat is genoemd in artikel 40, leden 2 en 3, van de procedurerichtlijn, waarin de vraag aan de orde komt of de verzoeker op grond van een van de in de kwalificatierichtlijn uiteengezette situaties in aanmerking komt voor internationale bescherming, ongeacht of zijn leven of lichamelijk integriteit wordt bedreigd. [57]

69. Uit de bevindingen van het EHRM in de zaak M.D. en M.A. tegen België [58] blijkt ook dat de beoordeling van „nieuwe elementen of bevindingen" in het voorafgaande onderzoek overeenkomstig artikel 40, leden 2 en 3, van de procedurerichtlijn even nauwgezet en streng moet worden verricht als het onderzoek van al het bewijsmateriaal in de eerste procedure, om ervoor te zorgen dat niemand in strijd met artikel 19, lid 2, van het Handvest wordt uitgezet.

70. Naleving van deze maatstaf in de procedure van het voorafgaande onderzoek is bijzonder belangrijk omdat artikel 42, lid 2, onder b), van de procedurerichtlijn de lidstaten toestaat in nationale regels vast te leggen dat voorafgaande onderzoeken op grond van uitsluitend schriftelijke toelichtingen mogen worden verricht. In de onderhavige zaak hangt het recht van de verzoeker om overeenkomstig artikel 14 van de procedurerichtlijn zijn standpunt in een persoonlijk onderhoud toe te lichten, af van de positieve uitkomst van het voorafgaande onderzoek.

54 Zie ook voetnoot 18 van deze conclusie.

55 EHRM, 2 oktober 2012 (CE:ECHR:2012:1002JUD003321011).

56 EHRM, 19 januari 2016 (CE:ECHR:2016:0119JUD005868912).

57 Zie artikel 9 en artikel 15, onder c), van de kwalificatierichtlijn.

58 EHRM, 19 januari 2016 (CE:ECHR:2016:0119JUD005868912).

G. Problemen bij het verzamelen van bewijsmateriaal, bewijslast en verplichting tot samenwerking

71. Uit het bovenstaande volgt dat elke regel of praktijk in een lidstaat die tot een situatie kan leiden waarin de beslissingsautoriteit geen nauwgezette en strenge onafhankelijke (individuele) beoordeling van de (nieuwe) elementen en bevindingen uitvoert in een volgende procedure, in strijd is met artikel 40, lid 2, van de procedurerichtlijn. Voor zover die regels of praktijken betrekking hebben op bewijsmateriaal betreffende het risico dat de verzoeker loopt om te worden uitgezet naar een staat waarin hij kan worden blootgesteld aan folteringen of andere onmenselijke of vernederende behandelingen of bestraffingen, is dit tevens in strijd met artikel 19, lid 2, van het Handvest. Daarom kan er geen onderscheid worden gemaakt tussen in die procedure verstrekte geauthenticeerde originelen, niet-geauthenticeerde originelen en kopieën. Zij moeten allemaal worden onderzocht overeenkomstig de maatstaf die is vervat in artikel 40, leden 2 en 3, van de procedurerichtlijn, gelezen in samenhang met artikel 4, lid 2, van de kwalificatierichtlijn.

72. De beslissingsautoriteit mag geen conclusies trekken uit de beoordeling die voor het vorige verzoek om internationale bescherming is verricht. Dit zou volledig afbreuk doen aan de doelstelling van het voorafgaande onderzoek, dat specifiek is voor de procedure voor volgende verzoeken. Dit is bijzonder duidelijk in de onderhavige zaak. Volgens de redenering die ten grondslag ligt aan de vaste rechtspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, worden voor het volgende verzoek alleen geauthenticeerde documenten in aanmerking genomen omdat in de eerdere asielprocedure al is vastgesteld dat het asielverzoek niet geloofwaardig is. Hiermee wordt rekening gehouden bij de beoordeling van de nieuw overgelegde elementen. In de onderhavige zaak mag evenwel niet worden voorbijgegaan aan het feit dat een groot deel van het bewijsmateriaal wel geloofwaardig was geacht.

73. Evenmin mogen de algemene regels inzake de bewijslast of de verplichting tot samenwerking van de lidstaten die zijn vastgesteld met betrekking tot eerste verzoeken om internationale bescherming, een andere vorm hebben als het gaat om de beoordeling in het voorafgaande onderzoek bij een volgend verzoek. Ik zal deze regels en de beweegredenen ervoor kort samenvatten.

74. Zoals ik hierboven heb opgemerkt, is in artikel 4 van de kwalificatierichtlijn een lijst opgenomen met een breed scala van elementen die in aanmerking kunnen worden genomen, alsmede regels over de wijze waarop die elementen als bewijs kunnen worden beoordeeld. Ook heb ik reeds verwezen naar overweging 21 van de procedurerichtlijn. Hierdoor wordt in feite een verdere erkenning door de Uniewetgever geboden van het feit dat een vluchteling wellicht niet de mogelijkheid heeft de meest rechtlijnige weg te kiezen om het land waaruit hij moet vluchten, te verlaten, en van het feit dat een persoon die om internationale bescherming verzoekt, wellicht niet altijd in staat is geweest alle documenten en bewijsmaterialen mee te nemen die nuttig zouden kunnen zijn om zijn recht op internationale bescherming aan te tonen. [59]

75. Deze moeilijkheden zijn ook door het Hof erkend. Het Hof heeft regels ontwikkeld die de respectieve verplichtingen van de verzoeker en de lidstaat met betrekking tot de bewijsgaring omschrijven. Het heeft geoordeeld dat het normalerwijs aan de verzoeker staat om alle elementen tot staving van zijn verzoek in te dienen. De lidstaat dient voor de bepaling van de relevante elementen van dat verzoek evenwel samen te werken met de verzoeker. Zoals het Hof

[59] Zie ook EHRM, 18 november 2014, M.A. tegen Zwitserland (CE:ECHR:2014:1118JUD005258913, §§ 55 en 62).

heeft opgemerkt: „Concreet houdt deze op de lidstaat rustende samenwerkingsplicht dus in dat, indien de door de verzoeker om 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 verzamelen die het verzoek kunnen staven. Bovendien heeft een lidstaat mogelijkerwijze gemakkelijker toegang tot bepaalde soorten documenten dan de verzoeker."[60] Hieruit blijkt dat het zoeken naar bewijsmateriaal een gezamenlijke verplichting van de verzoeker en de lidstaat is.

76. Artikel 42 van de procedurerichtlijn voorziet in een voorafgaand onderzoek. Een positief resultaat van dat onderzoek vormt de sleutel tot een verdere, volledige behandeling. Ondanks de beperkte reikwijdte van het onderzoek – namelijk de vraag of er nieuwe elementen en bevindingen aan de orde zijn gekomen of zijn voorgelegd en of deze de kans aanzienlijk groter maken dat de verzoeker voor internationale bescherming in aanmerking komt – is er evenwel geen aanwijzing dat dit onderzoek kan worden verricht aan de hand van andere, dat wil zeggen lagere, maatstaven dan de eerste procedure. Zoals hierboven is uiteengezet, staat artikel 19, lid 2, van het Handvest duidelijk in de weg aan een praktijk waarmee het risico dat een persoon wordt uitgezet naar een land waarin hij wordt onderworpen aan de doodstraf, folteringen, of andere onmenselijke of vernederende behandelingen of bestraffingen, wordt vergroot doordat het door de verzoeker voorgelegde nieuwe bewijsmateriaal niet grondig wordt onderzocht.

77. Het is belangrijk hier duidelijk over te zijn: een lidstaat mag een volgende asielverzoek niet *automatisch* niet-ontvankelijk verklaren *louter* omdat de documentatie die ter ondersteuning van dat verzoek is verstrekt, niet is geauthenticeerd, op grond dat dergelijke niet-geauthenticeerde documenten geen „nieuwe elementen of bevindingen" vormen. Dit zou in strijd zijn met artikel 40, lid 2, van de procedurerichtlijn.

78. Dit weerhoudt een lidstaat er echter niet van het verzoek op grond van het tweede – in artikel 40, lid 3, van de procedurerichtlijn genoemde – criterium niet-ontvankelijk te verklaren omdat uit een individuele beoordeling van de „nieuwe elementen en bevindingen", die rekening houdt met alle relevante aspecten, blijkt dat deze niet-geauthenticeerde documenten de kans dat een verzoeker in aanmerking komt voor internationale bescherming niet aanzienlijk groter maakt. Dit zou het geval kunnen zijn indien wordt geconstateerd dat de niet-geauthenticeerde documenten zijn vervalst, niet relevant zijn of weinig toevoegen aan hetgeen in het eerder afgewezen asielverzoek naar voren was gebracht. Deze beoordeling zal automatisch een individuele beoordeling inhouden waarbij, bijvoorbeeld, wordt ingegaan op de vraag of een verzoeker het risico loopt te worden onderworpen aan de doodstraf, folteringen of andere onmenselijke of vernederende behandelingen of bestraffingen, omdat dit een reden zou zijn voor subsidiaire bescherming overeenkomstig artikel 15, onder b), van de kwalificatierichtlijn. Het verzoek zou uiteraard ook kunnen worden afgewezen na verdere behandeling overeenkomstig hoofdstuk II van de procedurerichtlijn, ondanks dat aan de criteria in artikel 40, leden 2 en 3, van deze richtlijn is voldaan.

[60] Arrest van 22 november 2012, M. (C-277/11, EU:C:2012:744, punten 65 en 66). Dit wordt bevestigd in de Practical Guide: Evidence Assessment van het EASO van maart 2015, waarmee de lidstaten volgens overweging 10 van de procedurerichtlijn rekening moeten houden. Zo wordt in punt 1.2.2.5 daarvan gesteld dat de beslismedewerker bij de beoordeling van de zaak wellicht ex officio andere bewijsmaterialen moet bemachtigen.

V. Conclusie

79. Gelet op het bovenstaande geef ik het Hof in overweging de prejudiciële vragen van de Rechtbank Den Haag, zittingsplaats 's-Hertogenbosch als volgt te beantwoorden:

„1) De instandhouding, door een beslissingsautoriteit van een lidstaat, van een praktijk op grond waarvan originele documenten nooit nieuwe elementen of bevindingen kunnen vormen voor een volgend asielverzoek indien de authenticiteit van deze documenten niet kan worden vastgesteld, is onverenigbaar met artikel 40, lid 2, van 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 (herschikking), gelezen in samenhang met artikel 4, lid 2, van 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 (herschikking). Er is geen verschil tussen kopieën van documenten en documenten afkomstig uit een niet objectief verifieerbare bron die bij een volgend verzoek door de verzoeker worden ingebracht, in die zin dat alle documenten nauwgezet en grondig op individuele basis moeten worden beoordeeld om vast te stellen of zij de kans aanzienlijk groter maken dat de verzoeker in aanmerking komt voor erkenning als persoon die internationale bescherming geniet en om te voorkomen dat een persoon wordt uitgezet indien hij een individueel en reëel risico loopt te worden onderworpen aan behandelingen die strijdig zijn met artikel 19, lid 2, van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie.

2) Artikel 40 van richtlijn 2013/32, gelezen in samenhang met artikel 4, lid 2, van richtlijn 2011/95, kan niet aldus worden uitgelegd dat het de beslissingsautoriteit van een lidstaat is toegestaan om bij de beoordeling van documenten en de toekenning van bewijswaarde aan die documenten onderscheid te maken tussen documenten die worden overgelegd bij een eerste verzoek en die welke worden overgelegd bij een volgend verzoek. Bij de beoordeling van documenten bij een volgend verzoek is een lidstaat verplicht om in dezelfde mate als in de eerste procedure samen te werken met de verzoeker."