Сборник съдебна практика

ЗАКЛЮЧЕНИЕ НА ГЕНЕРАЛНИЯ АДВОКАТ
G. HOGAN
представено на 11 февруари 2021 година[1]

Дело C-921/19

LH
срещу
Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid

(Преюдициално запитване от Rechtbank Den Haag, zittingsplaats 's-Hertogenbosch (Районен съд Хага, съдебен район Хертогенбос, Нидерландия)

„Преюдициално запитване — Граничен контрол, убежище и имиграция — Политика в областта на убежището — Общи процедури за предоставяне и отнемане на международна закрила — Директива 2013/32/ЕС — Основания за недопустимост — Член 40 — Последваща молба — Нови елементи или нови факти — Критерий за оценка — Тежест на доказване — Член 19, параграф 2 от Хартата на основните права на Европейския съюз — Защита срещу експулсиране“

I. Въведение

1. В Стокхолмската програма Европейският съвет изтъква, че е „от съществено значение, независимо в коя държава членка са поискали убежище, лицата да бъдат третирани по равностоен начин във връзка с условията на приемане и да получат еднакво отношение във връзка с процедурите и определянето на статута. Целта следва да бъде сходните случаи да получат еднакво третиране и да доведат до един и същ резултат“[2]. Това благородно чувство е в основата на настоящото преюдициално запитване, защото поставените преюдициални въпроси засягат същността на равното третиране на търсещите убежище лица, независимо в коя държава членка подават молба за убежище.

2. Основният въпрос, който по-специално възниква в настоящия случай — а именно обстоятелствата, при които дадено лице, търсещо убежище, може да се позове на „нови елементи или нови факти“ за целите на подаване на нова молба за убежище по начина, предвиден в член 40, параграф 2 от Директивата за процедурите — е бил предмет на различаващи се тълкувания в различните държави членки. Изследователски проект на Върховния комисариат за бежанците на ООН (наричан по-нататък „ВКБООН“), публикуван през

1 Език на оригиналния текст: английски.

2 Точка 6.2 от Стокхолмската програма — отворена и сигурна Европа в услуга и за защита на гражданите (ОВ C 115, 2010 г., стр. 1). Този опит да се установи общ стандарт е очевиден от промяната в заглавието на Директива 2013/32/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 26 юни 2013 година относно общите процедури за предоставяне и отнемане на международна закрила (преработен текст), ОВ L 180, 2013 г., стр. 60 (наричана по-нататък „Директивата за процедурите“) в сравнение с предишната Директива 2005/85/ЕО на Съвета от 1 декември 2005 година относно минимални норми относно процедурата за предоставяне или отнемане на статут на бежанец в държавите членки (ОВ L 326, 2005 г., стр. 13; Специално издание на български език, 2007 г., глава 19, том 7, стр. 242). От съображение 13 от Директивата за процедурите, където се говори за „сближаване на нормите за процедурата за предоставяне и отнемане на международна закрила“ и член 5 от същата директива, който позволява на държавите членки да въведат или да запазят по-благоприятни норми, става ясно, че Директивата за процедурите не прави опити да постигне пълно сближаване в областта на въпросите, които урежда.

2010 г.[3], установява — макар и по отношение на Директива 2005/85 — че по отношение на този израз „заключенията от изследването разкриват големи различия в тълкуването на практика. Изглежда този израз е предмет на различно тълкуване в различните държави членки и в рамките на отделните държави членки“. Нидерландия, откъдето е изпратено това преюдициално запитване, е посочена като една от трите държави, възприели ограничително тълкуване[4]. ВКБООН продължава, като говори за „очевидна нужда от по-голяма яснота и последователност чрез разработването на по-подробни законодателни разпоредби или други насоки към отговорните за взимане на решения лица“[5].

3. Директивата за процедурите[6] не предлага никаква по-подробна законодателна разпоредба досежно този въпрос. Съответно навярно няма причина да се смята, че критерият „нови елементи или нови факти“ се тълкува по-еднообразно в различните държави членки.

4. Законодателят на Съюза е наясно, че целта му да създаде обща процедура, която да доведе до положение, при което сходните случаи се третират еднакво и водят до един и същ резултат в различните държави членки, ще зависи от еднообразното прилагане на Директивата за процедурите от страна на държавите членки. Ето защо в съображение 10 от нея той посочва, че при изпълнението на Директивата държавите членки следва да вземат под внимание съответните насоки, разработени от Европейската служба за подкрепа в областта на убежището (наричана по-нататък „ЕСПОУ“). До момента ЕСПОУ е издала практически инструменти и насоки в редица области. Приносът ѝ към последващите молби обаче е ограничен[7]. Сега се пада на Съда да даде някакви насоки в това отношение.

5. В настоящото заключение ще се опитам да обясня как този въпрос възниква, като се опра на фактите в разглеждания случай. Първо обаче е необходимо да се посочат относимите правни норми.

II. Правна уредба

A. Правото на Съюза

1. Директивата за признаването

6. Член 4, параграфи 1, 2 и 3 от Директива 2011/95/ЕС[8] разглежда оценяването на фактите и обстоятелствата във връзка с молбите за международна закрила. Той предвижда следното:

„1. Държавите членки могат да преценят, че е задължение на молителя да представи във възможно най-кратък срок всички необходими елементи в подкрепа на своята молба за международна закрила. Държавата членка следва да оцени, в сътрудничество с молителя, елементите, свързани с молбата.

3 ВКБООН, Подобряване на процедурите за убежище: сравнителен анализ и препоръки за законодателството и практиката, подробно изследване на ключови разпоредби на директиви, уреждащи процедури за убежище, март 2010 г.

4 Пак там.

5 Пак там, стр. 407.

6 Поради множеството съществени промени Директива 2005/85 е преработена.

7 Вж. например Ръководство на ЕСПОУ относно процедурата за убежище: оперативни стандарти и показатели, Поредица практически ръководства на ЕСПОУ, септември 2019 г., стандарти 61—63, по-специално показател 62.1, който единствено засяга наличието на вътрешни насоки кое съставлява нови елементи или нови факти като средство за преценка дали е установена процедура за предварително разглеждане.

8 Директива 2005/95/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 13 декември 2011 година относно стандарти за определянето на граждани на трети държави или лица без гражданство като лица, на които е предоставена международна закрила, за единния статут на бежанците или на лицата, които отговарят на условията за субсидиарна закрила, както и за съдържанието на предоставената закрила (преработен текст) (ОВ L 337, 2011 г., стр. 9, наричана по-нататък „Директивата за признаването“).

2. Елементите, посочени в параграф 1, се състоят от декларации на молителя и от всички документи, с които разполага молителят, за своята възраст, минало, включително и за свързаните с него роднини, самоличност, гражданство(а), държава(и), както и за мястото или местата на предишно пребиваване, предходни молби за убежище, за своя маршрут на пътуване, документи за пътуване, както и причини за подаване на молба за международна закрила.

3. Оценяването на молбата за международна закрила следва да бъде извършено за всеки отделен случай, като се вземат под внимание следните елементи:

а) всички относими факти, свързани с държавата на произход в момента на вземането на решение по молбата, включително законите и подзаконовите актове на държавата на произход, както и начинът на тяхното прилагане;

б) относими декларации и документи, представени от молителя, включително и информация, позволяваща да се определи дали молителят е бил или би могъл да бъде обект на преследване или на тежки посегателства;

в) индивидуалното положение и личните обстоятелства относно молителя, включително и фактори като неговото минало, пол и възраст, за да може да се определи, въз основа на личните обстоятелства относно молителя, дали действията, на които той е бил или рискува да бъде изложен, биха могли да бъдат считани за преследване или за тежки посегателства;

г) фактът дали след напускането на държавата на произход молителят е упражнявал дейности, чиято единствена или основна цел е била да се създадат необходимите условия, за да се подаде молба за международна закрила, с цел да се определи дали тези дейности биха го изложили на преследване или на тежки посегателства, ако той би се завърнал в тази държава;

д) дали е разумно да се смята, че молителят би могъл да се ползва от закрилата на друга държава, чието гражданство той би могъл да поиска“.

7. Съгласно член 4, параграф 5 от Директивата за признаването, когато държавите членки прилагат принципа, че молителят има задължение да обоснове своята молба за международна закрила, и когато определени аспекти на неговите декларации не са подкрепени с документи или други доказателства, тези аспекти не изискват потвърждение, когато са изпълнени определени условия, свързани с усилията на молителя и общата достоверност на твърденията му.

8. В допълнение, член 14, параграф 3, буква б) от Директивата за признаването гласи:

„3. Държавите членки отнемат, прекратяват или отказват подновяването на статута на бежанец на всеки гражданин на трета държава или на лице без гражданство, ако съответната държава членка установи, след като е предоставила статута на бежанеца, че:

[…]

б) невярното представяне или несъобщаването на факти от лицето, включително и използването на подправени документи, са имали определяща роля за решението да му бъде предоставен статут на бежанец“.

2. Директивата за процедурите

9. Съгласно съображения 21 и 36 от Директивата за процедурите:

„(21) При условие че даден кандидат може да представи основателна причина, липсата на документи при влизане или използването на подправени документи не следва само по себе си да води до автоматично прибягване до процедури на границата или ускорени процедури“.

[…]

„(36) Когато един кандидат подаде последваща молба, без да представи нови доказателства или нови основания, би било ненужно да се задължават държавите членки да стартират нова процедура по пълно разглеждане на молбата. В такива случаи би следвало държавите членки да бъдат в състояние да отхвърлят молбата като недопустима в съответствие с принципа за пресъдено нещо“.

10. Член 31 от Директивата за процедурите закрепва определени правила за процедурата по разглеждане на молби за международна закрила. В член 31, параграф 1 се извежда общото правило, докато в член 31, параграф 8, букви д) и е) са посочени изключенията:

„1. В процедурата по разглеждане държавите членки обработват молбите за международна закрила в съответствие с основните принципи и гаранции по глава II.

[…]

8. Държавите членки могат да предвидят ускоряване на процедура по разглеждане в съответствие с основните принципи и гаранции по глава II и/или нейното извършване на границата [или в транзитни зони] в съответствие с член 43, ако:

[…]

д) кандидатът е представил очевидно непоследователна и противоречаща, очевидно невярна или недостоверна информация, която противоречи на проверена в достатъчна степен информация за страната на произход, и това прави неговата молба неубедителна по отношение на това дали отговаря на условията за лице, на което е предоставена международна закрила по силата на Директива 2011/95/ЕС; или

(е) кандидатът е внесъл последваща молба за международна закрила, която не е [не]допустима в съответствие с член 40, параграф 5; […]“.

11. Член 33, параграф 2, буква г) от Директивата за процедурите, който разглежда недопустимостта, предвижда следното:

„2. Държавите членки могат да приемат, че една молба за международна закрила е недопустима единствено ако:

[…]

г) молбата е последваща молба, когато не са се появили или не са били представени от кандидата нови елементи или факти, свързани с разглеждането на това дали кандидатът отговаря на условията за лице, на което е предоставена международна закрила по силата на Директива 2011/95/ЕС; […]“.

12. Член 40 от Директивата за процедурите е озаглавен „Последваща молба“. Параграфи 1—5 от него са от съществено значение за разглеждането на настоящия случай. Те предвиждат следното:

„1. Когато лицето, което е подало молба за международна закрила в държава членка, предостави допълнителни сведения или подаде последваща молба в същата държава членка, тази държава членка разглежда тези допълнителни сведения или елементите на последващата молба в рамките на разглеждането на предходната молба, или в рамките на разглеждането на преразглежданото или обжалваното решение, доколкото в тази рамка компетентните органи могат да отчетат и разгледат всички елементи в подкрепа на новите сведения или последващата молба.

2. С цел вземането на решение относно допустимостта на молба за международна закрила съгласно член 33, параграф 2, буква г) първоначално последващата молба за международна закрила е предмет на предварително разглеждане с цел да се определи дали по тази молба са се появили или са били представени от кандидата нови елементи или нови факти, които са свързани с разглеждането на това дали кандидатът отговаря на условията за лице, на което е предоставена международна закрила по силата на Директива 2011/95/ЕС.

3. Ако в предварителното разглеждане по параграф 2 бъде заключено, че са установени или представени от кандидата нови елементи или факти и те увеличават в значителна степен вероятността кандидатът да бъде признат за лице, на което е предоставена международна закрила по силата на Директива 2011/95/ЕС, разглеждането на молбата продължава в съответствие с разпоредбите на глава II. Държавите членки могат да предвидят и други причини за последваща молба, която да бъде допълнително разгледани.

4. Държавите членки могат да предвидят разглеждането на молбата да продължи само при условие че съответният кандидат не е имал възможност, без да има вина за това, да представи ситуациите, изложени в параграфи 2 и 3 от настоящия член, в предходната процедура, и по-специално да упражни правото си на ефективна защита съгласно член 46.

5. Когато последващата молба не е разгледана допълнително в съответствие с настоящия член, тя се счита за недопустима в съответствие с член 33, параграф 2, буква г)“.

13. Съгласно член 42, параграф 2 от Директивата за процедурите държавите членки могат да уредят в националното си законодателство правила за предварителното разглеждане, включително че то може да се провежда без лично интервю.

Б. Нидерландското право

14. Член 30a, в сила от 20 юли 2015 г., от Vreemdelingenwet 2000 (Закон за чужденците от 2000 г.) предвижда:

„1. Молбата за издаване на разрешение за пребиваване [на основание убежище] за определен период може да бъде обявена за недопустима по смисъла на член 33 от Директивата за процедурите, в случай че:

[…]

d) чужденецът е подал последваща молба за убежище, без да е посочил нови елементи или факти или без да са налице нови елементи или факти от значение за преценката на тази молба; […]

[…]“.

III. Фактите в главното производство и преюдициалното запитване

15. LH е афганистански гражданин, който в продължение на около три години е работил като шофьор на директора на агенция за възстановяване и развитие в селски регион в една от провинциите на Афганистан (наричан по-нататък „бившият работодател“). След като напуска Афганистан и пристига в Нидерландия, той търси убежище на основание, че по време на тази си заетост няколко пъти е попадал в засада на талибани. LH също така твърди, че е бил лично заплашван с обезглавяване, ако не предаде на талибаните служителя, когото превозвал.

16. Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Държавен секретар по въпросите на сигурността и правосъдието, Нидерландия, наричан по-нататък „държавният секретар“), компетентният решаващ орган в случая[9], приема за достоверни само твърденията за засадите. Държавният секретар обаче не е счел твърденията за личните заплахи за достоверни, когато LH е потърсил убежище в Нидерландия.

17. LH подава първата си молба за убежище до нидерландските власти на 8 декември 2015 г. В подкрепа на молбата си той представя, наред с останалото, декларация от бившия си работодател заедно с декларация от местната противопожарна служба в родния му град, и двете получени по електронна поща (интернет). Декларацията от противопожарната служба потвърждава, че къщата на LH е била опожарена след бягството му от Афганистан. Тази декларация съдържа и описание на случилото се, в допълнение към снимки на разрушената къща. Въпреки че не е известно кой е опожарил къщата на LH, той твърди, че е вероятно деянието да е извършено от талибаните.

18. Тъй като твърдението му, че е бил лично заплашван от талибаните, не е прието за достоверно, на 8 юни 2017 г. молбата му за убежище е отхвърлена от Държавния секретар. Жалбата срещу това решение, подадена до запитващата юрисдикция, Rechtbank Den Haag, zittingsplaats 's-Hertogenbosch (Районен съд Хага, съдебен район на Хертогенбос, Нидерландия), е отхвърлена като неоснователна. Това решение на първоинстанционния съд на свой ред е потвърдено на 23 март 2018 г. от Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (административното отделение на Държавния съвет, Нидерландия). Тъй като Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (административното отделение на Държавния съвет е върховната съдебна инстанция по миграционни въпроси в Нидерландия, това решение е окончателно.

19. Няколко месеца по-късно, на 26 септември 2018 г., LH подава втора молба за убежище до Държавния секретар. Приема се, че това е „последваща молба“ за убежище по смисъла на член 2, буква р) от Директивата за процедурите. Във втората си молба LH се е опитал да подсили достоверността на твърдението си, че е бил заплашван лично от талибаните. За целта той е подал някои допълнителни документи, включително оригинал на декларацията на противопожарната служба заедно с дактилоскопични отпечатъци на свидетели. LH е представил и оригиналната декларация на бившия си работодател, както и копие от трудовия си договор. Посочил е и защо не е могъл да представи тези документи с предишната си молба.

20. Държавният секретар е приел последващата молба за недопустима. Според Държавния секретар тези документи могат да се приемат за „нови елементи или нови факти“ за целите на последваща молба само ако се докаже, че подадените нови документи са автентични. Тъй като съответната правителствена служба, която е разгледала документите, не е разполагала с никакъв референтен материал, не е било възможно да се определи дали документите са издадени от компетентен орган, нито да се прецени тяхната автентичност и истинността на

9 Член 2, буква е) от Директивата за процедурите.

съдържанието им. Приложеният от Държавния секретар формален подход при преценката дали документите следва да се приемат за „нови елементи или нови факти“ бил в съответствие с постоянната съдебна практика на Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (административното отделение на Държавния съвет).

21. LH обжалва това решение и на 4 септември 2019 г. се е обърнал към запитващата юрисдикция с искане да бъдат допуснати обезпечителни мерки. LH се оплаква, че въззивната му жалба е автоматично отхвърлена като недопустима, без държавният секретар дори да е преценил доказателствената стойност на оригиналните документи, които той му е представил. LH смята, че е невъзможно да докаже автентичността на оригиналните документи, тъй като не разполага нито с финансови ресурси, нито с практически средства да го направи. Предвид факта, че по-голямата част от документите са издадени от афганистански власти, LH твърди, че държавният секретар е в далеч по-добра позиция да извърши разследване, като се свърже директно със съответните афганистански власти. Ето защо според него е несправедливо той да поеме цялата тежест на доказване, като тези документи автоматично се отхвърлят.

22. Запитващата юрисдикция отбелязва, че проверката на Държавния секретар не е установила никакви данни, че документите не са автентични или че не са издадени от компетентен орган, или че съдържанието им не е истинно. Всъщност държавният секретар не изказал каквито и да било конкретни съмнения досежно автентичността на документите, единствено невъзможността да прецени дали документите отговарят на тези изисквания. В съответствие с действащите правила и практика държавният секретар не е изслушал LH преди да отхвърли жалбата му.

23. Запитващата юрисдикция изразява съмнения дали постоянната съдебна практика на Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (административното отделение на Държавния съвет), описана по-горе, е в съответствие с правото на Съюза. Позовава се по-специално на решението на Европейския съд по правата на човека (наричан по-нататък „ЕСПЧ“) по дело M.D. и M.A. с/у Белгия, в което ЕСПЧ постановява, че изключването на документи без проверка на тяхната автентичност, относимост и доказателствена сила е твърде формалистичен подход, дори и по отношение на последваща молба [10].

24. Запитващата юрисдикция изразява опасения, че ако оригиналните документи не са проверени по същество единствено поради факта че тяхната автентичност не може да бъде установена, това може да е в разрез с правото на убежище, забраната за връщане и правото на ефективни правни средства за защита, залегнали в членове 18, 19 и 47 от Хартата на основните права на Европейския съюз (наричана по-нататък „Хартата“), особено когато се тълкуват в съответствие с членове 3 и 13 от Европейската конвенция за правата на човека (ЕКПЧ). Това е така, особено защото практиката да се отхвърлят оригинални документи, чиято автентичност не може да бъде установена (наричани по-нататък „документи с недоказана автентичност“) в последващо производство, означава, че може да бъде взето решение без лицето, подало молбата за убежище, да бъде изслушано.

25. Запитващата юрисдикция също така изтъква, че документи с недоказана автентичност не се проверяват единствено в последващо производство, докато те се вземат предвид в първоначалното производство. Изяснява, че в постоянната съдебна практика на Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (административното отделение на Държавния съвет) се подчертава фактът, че мотивите на лицето, подало молба за убежище, вече са били преценени като недостоверни, и че държавният секретар може да вземе предвид този факт при оценяването на документи с недоказана автентичност. Предвид това че Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (административното отделение на Държавния съвет) в постоянната си практика се е произнесъл единствено по въпроса за доказателствената тежест,

10 ЕСПЧ, 19 януари 2016 г. (CE:ECHR:2016:0119JUD005868912, § 55 и 64).

запитващата юрисдикция иска да знае и дали в това отношение копията на документи следва да се третират различно в сравнение с документи, получени от източник, който подлежи на обективна проверка. Изразява също така съмнения дали при последваща молба доказателствената тежест по отношение на автентичността на документите може да пада единствено върху лицето, което търси международна закрила.

26. При тези обстоятелства запитващата юрисдикция решава да спре производството, да определи временни мерки до окончателното произнасяне по жалбата и да сезира Съда на Европейския съюз със следните преюдициални въпроси:

„1) Съвместимо ли е с член 40, параграф 2 от Директивата за процедурите във връзка с член 4, параграф 2 от Директивата за признаването, както и с членове 47 и 52 от Хартата на основните права на Европейския съюз, решаващ орган на държава членка да предвижда, че оригинални документи никога не могат да представляват нови елементи или нови факти, ако тяхната автентичност не може да бъде установена? Ако това не е съвместимо: променя ли нещо в този случай обстоятелството, че в рамките на последваща молба кандидатът за международна закрила представи копия на документи или документи, получени от източник, който не подлежи на обективна проверка?

2) Следва ли член 40 от Директивата за процедурите във връзка с член 4, параграф 2 от Директива за признаването да се тълкува в смисъл, че при разглеждането на документи и определянето на доказателствената им стойност на решаващ орган на държава членка е разрешено да направи разграничение в зависимост от това дали те са представени в рамките на първа или на последваща молба? Разрешено ли е на държава членка да не спазва повече задължението си за сътрудничество при представянето на документи в рамките на последваща молба, ако автентичността на тези документи не може да бъде установена?“.

27. Писмени становища са представени от LH, нидерландското правителство и Европейската комисия.

IV. Анализ

28. И двата въпроса засягат тълкуването на член 40 от Директивата за процедурите във връзка с член 4, параграф 2 от Директивата за признаването. С първия си въпрос запитващата юрисдикция иска да се установи дали тълкуване на национално законодателство за транспониране на член 40, параграф 2 от Директивата за процедурите в смисъл, че документи с недоказана автентичност не могат да съставляват „нови елементи или нови факти“ за целите на тази разпоредба, противоречи на тази разпоредба и на членове 47 и 52 от Хартата. Следователно въпросът се фокусира върху това какво се приема за „нови елементи или нови факти“ за целите на тази разпоредба. Ако Съдът приеме, че тя забранява автоматичното отхвърляне на документи с недоказана автентичност, с втората част от първия си преюдициален въпрос запитващата юрисдикция иска да се установи дали в случай на копия тази проверка е различна от проверката на оригинални документи с недоказана автентичност. С втория си въпрос запитващата юрисдикция иска да се установи дали при разглеждането на документи решаващият орган може да направи разграничение в зависимост от това дали те са представени в рамките на първа или последваща молба и дали във втория случай държава членка може да реши да не спазва повече задължението си за сътрудничество, ако автентичността на тези документи не може да бъде установена.

29. Тези въпроси са толкова тясно обвързани, че предлагам да бъдат разгледани едновременно.

А. Предварителни бележки

30. Първо, следва да се изтъкне, че макар Директивата за процедурите да се стреми да се постигне положение, при което сходните случаи се третират еднакво и водят до един и същ резултат, в основата на подхода ѝ е залегнала идеята за единна процедура и минимални общи правила[11]. Директивата обаче съдържа редица разпоредби, които изрично позволяват на държавите членки да предвиждат дерогиращи или допълнителни правила — извън общото им правомощие да въведат или да запазят по-благоприятни стандарти от залегналите в член 5 от Директивата за процедурите. Тази свобода на преценка обаче следва да се упражнява в съответствие с основополагащите цели на Директивата и на Хартата[12].

31. Що се отнася до последващите молби, държавите членки могат да предвидят допълнителни причини за разглеждането им[13]. Те могат също така да предвидят разглеждането на последваща молба да продължи само при условие че кандидатът не е имал възможност, без да има вина за това, да представи доказателствата, на които се позовава в молбата си в предходната процедура[14]. Държавите членки разполагат и със свободата на преценка да предвидят изключения от правото на оставане[15], както и по отношение на процедурни правила[16]. Сега ще се върна към втората от тези разпоредби.

Б. Структура на процедурата за последващи молби

32. Член 40, параграфи 2 и 3 от Директивата за процедурите предвижда предварителна процедура[17] при вземане на решение относно допустимостта на нова молба за международна закрила вследствие на отказ на предишна такава молба. Той предвижда две условия. Първо, трябва да са се появили или да са били представени от кандидата „нови елементи или нови факти“, които са свързани с разглеждането на това дали кандидатът отговаря на условията за лице, на което е предоставена международна закрила. Второ, тези нови елементи или нови факти трябва в значителна степен да увеличават вероятността кандидатът да бъде признат за лице, на което е предоставена международна закрила по силата на Директивата за признаването. Втората стъпка зависи от изпълнението на първата. Ако и двете условия са изпълнени, член 40, параграф 3 от Директивата за процедурите предвижда, че разглеждането на молбата продължава в съответствие с разпоредбите на глава II от Директивата за процедурите.

11 В тази насока вж. решение от 25 юли 2018 г., A (C-404/17, EU:C:2018:588, т. 30), и заключението ми по дело Addis (C-517/17, EU:C:2020:225, т. 74).

12 По отношение на други директиви, които уреждат общата европейска система на убежище, вж. решения от 21 декември 2011 г., N.S. и др. (C-411/10 и C-493/10, EU:C:2011:865, т. 68), от 13 март 2019 г., E. (C-635/17, EU:C:2019:192, т. 53), и от 12 декември 2019 г., Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal (Събиране на семейството — сестра на бежанец) (C-519/18, EU:C:2019:1070, т. 62 и 64).

13 Съгласно член 40, параграф 3, второ изречение от Директивата за процедурите.

14 Член 40, параграф 4 от Директивата за процедурите. Процедурата, описана в член 40, може да бъде приложена и към случаите, предвидени в параграф 6 от същия член. Тези случаи обаче не са предмет на обсъждане тук.

15 Член 41 от Директивата за процедурите. В случая обаче това не е предмет на обсъждане.

16 Член 42, параграф 2 от Директивата за процедурите.

17 Тази предварителна процедура конкретно е предвидена в член 40, параграф 2 от Директивата за процедурите във връзка с последващите молби и трябва да се разграничава от процедурата по първоначалните молби.

В глава II са изброени основните принципи и гаранции относно предоставянето и отнемането на международна закрила. От друга страна, по силата на член 42, параграф 1 от Директивата за процедурите в рамките на предварителното разглеждане кандидатите се ползват (единствено) от гаранциите по член 12, параграф 1 от същата [18].

33. Докато член 42, параграф 2 от Директивата за процедурите позволява на държавите членки да уредят в националното си законодателство правила за предварителното разглеждане, те не се ползват със свобода на преценка по отношение на условията за предварително разглеждане [19]. При наличието на „нови елементи или нови факти“, които увеличават в значителна степен вероятността кандидатът да бъде признат за лице, на което е предоставена международна закрила [20], следва да се продължи с разглеждането на новата молба за убежище. Член 42, параграф 2 от Директивата за процедурите позволява също така на държавите членки да уредят в националното си законодателство правила, с които да задължат кандидатите в последващи производства да посочат фактите и да изложат доказателства, които оправдават новата процедура, както и да извършват предварителното разглеждане единствено въз основа на писмените сведения [21]. Тази разпоредба обаче предвижда и че тези правила „не могат да направят невъзможен достъпа на кандидата до нова процедура или да водят до ефективна отмяна или сериозни пречки за достъп“ [22].

34. Аз обаче считам, че практиката на Държавния секретар — която според запитващата юрисдикция е потвърдена от Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (административното отделение на Държавния съвет) — никога да не се приемат за „нови елементи или нови факти“ документи с недоказана автентичност за целите на последваща молба, не попада в обхвата на изключението по член 42, параграф 2 от Директивата за процедурите. Застъпвам това становище, защото тази практика нито засяга предмета на това изключение, нито пък в нидерландското национално право изглежда да съществува такава позитивна норма [23], с която изрично да се цели прилагането на тази практика.

18 Макар да се прави препратка само към член 12 от Директивата за процедурите и от член 40, параграф 3 от тази директива да може да се заключи, че не всички разпоредби, съдържащи се в глава II, са приложими към предварителното разглеждане, това не означава, че държавите членки имат неограничена свобода на преценка как да проведат процедурата. Вж. например решение от 9 февруари 2017 г., M (C-560/14, EU:C:2017:101, т. 25), където Съдът изтъква, че правото на изслушване е неразделна част от зачитането на правото на защита, което представлява общ принцип на правото на Съюза, и следователно е приложимо в случаите, когато властите на държавите членки предприемат мерки, които попадат в обхвата на правото на Съюза, дори и ако приложимото законодателство не предвижда изрично такова процесуално изискване. Ето защо само по себе си споменаването в член 42, параграф 1 от Директивата за процедурите, че при предварителното разглеждане на молбите кандидатите следва да се ползват от гаранциите, предвидени в член 12, параграф 1 от същата директива, със сигурност не означава, че условията за разглеждане на молби, предвидени в член 10 от Директивата, който съдържа редица основни правила (например, че молбите за международна закрила трябва да се разглеждат и решенията да се вземат обективно и безпристрастно в съответствие с параграф 3, буква а), са неприложими към предварителното разглеждане.

19 Освен че държавите членки могат да предвидят и други причини за допълнителното разглеждане на последваща молба в съответствие с член 40, параграф 3, второ изречение от Директивата за процедурите и в съответствие с принципа, че държавите членки следва да имат правомощието да въведат или да запазят по-благоприятни норми (вж. член 5 и съображение 14 от Директивата за процедурите).

20 Това условие несъмнено допуска свобода на преценка на решаващия орган. Въпреки това свободата на преценка не може да бъде използвана по начин, който би засегнал целта на Директивата (вж. заключението на генералния адвокат Wahl по дело E. (C-635/17, EU:C:2018:973, т. 51, по отношение на Директива 2003/86/ЕО на Съвета от 22 септември 2003 година относно правото на събиране на семейството, ОВ L 251, 2003 г., стр. 12; Специално издание на български език, 2007 г., глава 19, том 6, стр. 164).

21 С изключение на случаите, визирани в член 40, параграф 6 от Директивата за процедурите, които не са предмет на обсъждане тук. Нидерландия приема съответните правила в член 3.118b от Vreemdelingenbesluit 2000 (Наредба за чужденците от 2000 г.) и параграф C1/2.9 от Vreemdelingencirculaire 2000 (Циркулярно писмо за чужденците от 2000 г.), където се разглежда възможността за вземане на решение без лично интервю. Практиката обаче никога да не се приемат за „нови елементи или нови факти“ документи, чиято автентичност не може да бъде доказана, се основава на практиката и постоянната съдебна практика на Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (административното отделение на Държавния съвет).

22 Според запитващата юрисдикция Нидерландия се е възползвала от тези възможности. Въпросите на запитващата юрисдикция обаче не са пряко свързани с тях, а по-скоро с тълкуването, което Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (административното отделение на Държавния съвет) прави в своята съдебна практика на член 30a, параграф 1, буква d) от Закона за чужденците от 2000 г., с който се транспонират правилата за последващи молби в нидерландското законодателство.

23 Вж. по аналогия решение от 25 юли 2018 г., A (C-404/17, EU:C:2018:588, т. 31).

35. Както пояснява запитващата юрисдикция, документи с недоказана автентичност, представени от търсещо убежище лице в последваща молба, просто не се вземат предвид от Държавния секретар, защото не се приемат за „нови елементи или нови факти“. Това означава, че те са отхвърлени по-скоро още съгласно първото условие, съдържащо се в член 40, параграф 2, а не съгласно второто условие, залегнало в член 40, параграф 3 от Директивата за процедурите. Както ще изясня по-долу, застъпвам становището, че подобни ex ante правило или практика са просто несъвместими с член 40, параграф 2 и член 40, параграф 3 от тази директива. Разбира се, има много случаи, в които документи с недоказана автентичност се оказват без никаква доказателствена стойност, не на последно място и защото и един незадълбочен преглед показва, че те са били подправени за тази цел. Но не е възможно всички документи с недоказана автентичност да бъдат просто отхвърлени с лека ръка: това до голяма степен ще зависи от въпроси като контекст, относимост, възможност за удостоверяване и дори в някои случаи от тежестта, която усилията за проверка на автентичността на документите ще наложи на решаващия орган.

B. Съдебна практика на Европейския съд по правата на човека

36. На този етап е удачно да разгледаме две неотдавнашни решения на ЕСПЧ, които разглеждат въпроса за автентичността на документите по дела за убежище и на които дела запитващата юрисдикция конкретно се позовава. Първото решение е Singh с/у Белгия[24]. Делото разглежда случай, в който жалбоподателите пристигат първоначално на летището в Брюксел с полет от Москва. Те възразяват срещу депортирането им в Руската федерация, тъй като се опасяват, че след това ще бъдат репатрирани в Афганистан в нарушение на член 3 от ЕКПЧ. Жалбоподателите твърдят, че са сикхи, които първоначално са избягали от Афганистан.

37. Молбата им за статут на бежанец обаче е отхвърлена от белгийските органи по предоставяне на убежище, тъй като жалбоподателите не са успели да докажат, че са афганистански граждани. В хода на обжалването жалбоподателите са представили нови документи, а именно писма, разменени по електронна поща между техните правни представители и представител на Белгийския комитет за подкрепа на бежанците (партньор на ВКБООН) и на ВКБООН в Делхи. Представителят на ВКБООН в Делхи е представил като прикрепен документ към изпратено по електронна поща писмо „удостоверения“, че жалбоподателите са били регистрирани като бежанци съгласно мандата на ВКБООН. Въпреки появата на тези нови документи Conseil du contentieux des étrangers (Съвет по спорове относно убежището и имиграцията, Белгия) се произнася неблагоприятно по отношение на твърдението за афганистанско гражданство. Съветът приема, че новите документи не следва да се третират като такива с убедителна стойност, защото лесно могат да се подправят, като установява, че жалбоподателите не са представили оригиналите на съответните документи.

38. В решението си ЕСПЧ установява нарушение на член 13 от ЕКПЧ (разпоредбата за ефективни правни средства за защита) във връзка с член 3 от ЕКПЧ. Като посочва иначе потенциално тежките последствия за жалбоподателите, ЕСПЧ заключава[25], че държавните органи са длъжни да демонстрират възможно най-голяма взискателност, както и че внимателно са разгледали („un examen attentif“) твърденията, основани на член 3 от ЕКПЧ. Това означава, че националните органи трябва да изключат всякакво съмнение, колкото и основателно да е то, за необосноваността на молбата за закрила, независимо от обхвата на правомощията на

24 ЕСПЧ, 2 октомври 2012 г., Singh и др. с/у Белгия (CE:ECHR:2012:1002JUD003321011).
25 Пак там, § 103.

съответния орган [26]. Съдът отбелязва, че тъй като документите са в основата на молбата за закрила, отхвърлянето им, без „да се провери тяхната автентичност“, не отговаря на изискването за внимателна и обстойна проверка, каквато се очаква от националните органи съгласно изискванията за наличие на ефективни правни средства за защита по член 13 от ЕКПЧ, за да се защити съответното лице от изтезания или нечовешко или унизително отнасяне по смисъла на член 3 от ЕКПЧ, при положение че едно (сравнително) просто запитване до ВКБООН би разрешило окончателно въпроса за тяхната автентичност и надеждност [27].

39. Второто решение е M.D. и M.A. с/у Белгия [28]. Делото касае двама руски граждани от чеченски произход, които живеят в Белгия и чието извеждане в Русия е поискано. MD твърди, че баща му е убит от поддръжници на мъжа, който по-късно става държавен глава на Чеченската република. Твърди се, че за да отмъсти за това убийство, по-големият брат на M.D. на свой ред е убил член на семейството на лидера. Два месеца по-късно M.D. и съпругата му са нападнати по време на тържество по случай рожден ден, след което те бягат в Ингушетия. Казват, че са били уведомени от майката и сестрата на M.D., че някакви мъже са го търсили, след което двамата съпрузи напускат Русия. Твърдят, че след напускането им зетят на M.D., който останал в Чечня, е бил убит.

40. При пристигането си в Белгия M.D. и M.A. подават първата си молба за убежище. Office des étrangers (Служба по имиграция, Белгия) обявява молбата за недопустима на основание, наред с другото, че личната вендета не е причина за предоставяне на убежище. Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides (Генерален комисар за бежанците и за лицата без гражданство, Белгия) потвърждава отказа, като установява, че твърденията на M.D. и M.A. за случилото се не са достоверни. Впоследствие Conseil d'État (Държавен съвет на Белгия) отхвърля жалбата им, тъй като и двамата не се явяват в съдебно заседание. След това им връчват заповед да напуснат страната.

41. Впоследствие M.D. и M.A. подават три други молби. В новите молби за убежище те представят различни публикации в местни чеченски вестници, където се предлага възнаграждение за предоставяне на информация за местонахождението на M.D. Представят и смъртния акт на зетя, както и призовка от полицейския участък в Грозни M.D. да се яви по подозрение за носене на незаконно оръжие и принадлежност към незаконна въоръжена организация. Новите молби са отхвърлени, тъй като не са представени „нови елементи“. Причините за тази оценка са, че решаващият орган приема, че представените елементи не произхождат от обективен източник или от документ, издаден от орган [29], че датата на представения като ново доказателство документ предшества датата на предходната молба и

26 Пак там. В редица случаи ЕСПЧ е постановявал, че прилагането на член 3 във връзка с член 13 от ЕКПЧ изисква кандидатите за международна закрила да разполагат с ефективно правно средство за защита, когато има сериозни основания да се смята, че ако бъдат депортирани, за тях съществува индивидуална и действителна опасност да бъдат подложени на отнасяне в противоречие с член 3 от ЕКПЧ. В такъв случай член 3 от ЕКПЧ налага задължение въпросното лице да не се депортира в съответната страна. Поради важността на член 3 от ЕКПЧ и необратимостта на вредите, които могат да бъдат причинени при нарушение, член 13 от ЕКПЧ изисква внимателно разглеждане и обстойна и независима проверка на всяко твърдение за наличието на опасност кандидатът да бъде подложен на отнасяне в разрез с член 3 от ЕКПЧ, в случай че бъде депортиран (ЕСПЧ, 21 януари 2011 г., M.S.S. с/у Белгия и Гърция (CE:ECHR:2011:0121JUD003069609, § 293 и 387 и цитираната там съдебна практика). Вж. и ЕСПЧ, 12 декември 2012 г., F.N. и др. с/у Швеция (CE:ECHR:2012:1218JUD002877409, § 66) и ЕСПЧ, 18 ноември 2013 г., M.A. с/у Швейцария (CE:ECHR:2014:1118JUD005258913, § 52 и 53), както и анализа на съдебната практика на ЕСПЧ в заключението на генералния адвокат Mengozzi по дело Алхето (C-585/16, EU:C:2018:327, т. 68 и т. 69) по отношение на член 46, параграф 3 от Директивата за процедурите. Трябва да се посочи също, че член 3 от ЕКПЧ не обхваща единствено случаите на изтезание или нечовешко или унизително отнасяне от страна на държавни служители, а е приложим и в случаи, когато — както в настоящия случай — опасността произтича от лица или групи лица, които не са държавни служители, ако може да се докаже, че рискът е действителен и че властите на приемащата държава не могат да отстранят този риск, като предоставят подходяща закрила. Вж. в тази насока ЕСПЧ, 17 декември 1996 г., Ahmed с/у Австрия (CE:ECHR:1996:1217JUD002596494), и ЕСПЧ, 4 юни 2015 г., J.K. и др. с/у Швеция (CE:ECHR:2015:0604JUD005916612, § 50).

27 ЕСПЧ, 2 октомври 2012 г., Singh и др. с/у Белгия (CE:ECHR:2012:1002JUD003321011, § 104).

28 ЕСПЧ, 19 януари 2016 г. (CE:ECHR:2016:0119JUD005868912).

29 Представените документи са статии от вестници, които решаващият орган приема, че биха могли да бъдат публикувани по поръчение от страна на жалбоподателя. Други причини, поради които решаващият орган не приема представените елементи за нови, са фактът, че доклад от проверка относно смъртта на зетя не упоменава жалбоподателя, както и че липсва връзка между друг документ, свързан със смъртта на родителите му и бягството на жалбоподателя.

следователно е трябвало да бъде представен с нея, както и че са представени (единствено) оригинали на вече представени документи. Причините, които жалбоподателите изтъкват за невъзможността си да представят тези документи на по-ранен етап, не променят оценката по никакъв начин[30]. Ето защо последващите молби на свой ред са отхвърлени и на жалбоподателите е връчена заповед за напускане на страната заедно със заповед за задържането им в определено място в очакване на тяхното експулсиране.

42. След като сезират ЕСПЧ, този съд постановява, че с оглед на конкретните обстоятелства на жалбоподателите заплахата те да бъдат експулсирани в Русия, без преди това белгийските органи повторно да са разгледали риска, пред който тези лица са изправени в светлината на представените документи в подкрепа на четвъртата им молба за убежище, съставлява нарушение на член 3 от ЕКПЧ.

43. След като се позовава на практиката си по член 3 от ЕКПЧ, обаче ЕСПЧ признава законния интерес на държавите от намаляване броя на повторни молби за убежище, които съставляват явна злоупотреба с правото на убежище и вследствие от това да предвиждат специфични правила за разглеждането на такива молби. ЕСПЧ констатира, че разглеждането на последващи молби в ускорена процедура само по себе си не води до извода, че не са спазени изискванията съгласно член 3 от ЕКПЧ[31].

44. След това обаче ЕСПЧ посочва, че фактът, че представените документи не са приети за нови елементи, на практика означава, че твърденията за наличието на риск за жалбоподателите, в случай че те бъдат експулсирани, изобщо не са разглеждани[32]. Според ЕСПЧ игнорирането на тези документи, които са в основата на молбата на жалбоподателите за закрила, не отговаря на изисквания стандарт за внимателно и обстойно независимо разглеждане, каквото се очаква от националните органи с оглед на предоставянето на ефективна защита срещу нарушения на член 3 от ЕКПЧ. ЕСПЧ също така критикува несправедливата тежест на доказване, която пада върху кандидатите за международна закрила, в случай че предоставените от тях документи се отхвърлят на единственото основание, че са с дата, предшестваща последната им молба, независимо от усилията им да докажат, че не са били в състояние да ги представят по-рано.

45. Видно е, че ЕСПЧ основава изводите си изцяло на член 3 от ЕКПЧ. При тези обстоятелства ЕСПЧ не счита за необходимо да разглежда същите факти в светлината на прилагането на член 3 във връзка с член 13 от ЕКПЧ[33].

46. Въпреки че настоящото дело очевидно се отнася не до задължението на дадена държава да удостовери автентичността на документи, а до допустимостта на документи с недоказана автентичност в последваща молба, според мен нито решение Singh с/у Белгия[34], нито решение M.D. и M.A. с/у Белгия[35] прогласява универсално ex ante задължение за всички договарящи държави да извършват отделна проверка на автентичността на всеки чуждестранен документ, представен от търсещо убежище лице. Очевидно е, разбира се, че в някои особени случаи при наличието на конкретни факти би било просто нехайство от страна на съответната държава членка да не направи такава проверка по свое усмотрение. Не всеки случай обаче би бил така

30 ЕСПЧ, 19 януари 2016 г., M.D. и M.A. с/у Белгия (CE:ECHR:2016:0119JUD005868912, §§ 19—31).

31 Пак там, § 55 и 56.

32 Това е особено очевидно в конкретното белгийско дело, тъй като правомощията за преценка на наличието на нови елементи в представените документи и за преценка на съдържанието на тези документи са споделени между Службата по имиграция и Генералния комисар за бежанците и за лицата без гражданство. Само когато приеме, че елементите са нови, Службата препраща преписката до Генералния комисар.

33 ЕСПЧ, 19 януари 2016 г., M.D. и M.A. с/у Белгия (CE:ECHR:2016:0119JUD005868912, § 70).

34 ЕСПЧ, 2 октомври 2012 г., Singh и др. с/у Белгия (CE:ECHR:2012:1002JUD003321011).

35 Решение от 19 януари 2016 г. (CE:ECHR:2016:0119JUD005868912).

еднозначен като разглежданите два случая: въпроси като относимост, осъществимост и може би дори разноски също са релевантни съображения. В много други случаи лицето, търсещо убежище, може да е в състояние само́ да извърши проучвания и да представи допълнителни документи или информация на властите [36].

47. Важно е да се припомни също, че в решение Singh с/у Белгия [37] например представените документи са били отхвърлени от Съвета по спорове относно убежището и имиграцията на основание, че подобни документи могат лесно да се подправят, а оригинали не са представени. Критично погледнато обаче, след като извършва преглед на документите, тази юрисдикция в нито един момент не стига до извода, че те не са автентични: тя просто казва, че документите са такива, че могат лесно да бъдат подправени. Изглежда нещо подобно се е случило и по дело M.D. и M.A. с/у Белгия [38], по което белгийските власти явно с неохота допускат за разглеждане тези допълнителни документи в контекста на новата молба за убежище, при все че тези документи биха били особено значими за всякаква преценка на достоверността на твърденията на M.D. и M.A. относно рисковете, пред които биха били изправени при връщането им в Русия.

48. Съгласно член 52, параграф 3 от Хартата правата, предвидени в Хартата, които съответстват на права, гарантирани от ЕКПЧ, имат същия смисъл и обхват като дадените им в Конвенцията. Съответно, доколкото забраната по член 3 от ЕКПЧ съответства на забраната, гарантирана с член 4, но и с член 19, параграф 2 от Хартата [39], описаната по-горе съдебна практика на ЕСПЧ е относима в контекста на приложението на Хартата. [40]

49. Как тогава тези решения на ЕСПЧ са относими към настоящото производство? Както пояснява запитващата юрисдикция, Държавният секретар не разглежда документи с недоказана автентичност в рамките на последваща молба за убежище, тъй като те не се считат за „нови елементи или нови факти“. Това означава, че те не се вземат предвид още по силата на първото условие на член 40, параграф 2, а не по-скоро по силата на второто условие на член 40, параграф 3 от Директивата за процедурите. Тези решения потвърждават становището, което вече застъпих, че ex ante практика, при която документи с недоказана автентичност автоматично се изключват при разглеждането на нови молби за убежище, е просто несъвместима с изискванията на член 40, параграфи 2 и 3 от Директивата за процедурите и дори с наложените основни стандарти при разглеждането на молби за убежище, които повдигат сериозни и значими въпроси, попадащи в обхвата на член 3 от ЕКПЧ и член 4 от Хартата.

Г. „Нови елементи или нови факти“

50. Както правилно отбелязва запитващата юрисдикция, Директивата за процедурите не съдържа определение на понятието „нови елементи или факти“, нито дори само на термина „елементи“.

36 Документите обаче не са единственото средство да се докаже, че дадено лице има право на международна закрила, и това, че тяхната автентичност не е удостоверена, не означава непременно, че те са лишени от доказателствена стойност, вж. точки 51, 59 и сл. от настоящото заключение. Вж. и ЕСПЧ, 23 август 2016 г., J.K. и др. с/у Швеция (CE:ECHR:2016:0823JUD005916612, § 91—98), където се разглежда въпросът със съответните задължения на жалбоподателя и на държавата.

37 ЕСПЧ, 2 октомври 2012 г., Singh и др. с/у Белгия (CE:ECHR:2012:1002JUD003321011).

38 ЕСПЧ, 19 януари 2016 г. (CE:ECHR:2016:0119JUD005868912).

39 Като член 19, параграф 2 от Хартата е по-конкретната разпоредба, която съгласно Разясненията относно Хартата на основните права включва релевантната практика на ЕСПЧ по член 3 от ЕКПЧ. Вж. и решение от 14 май 2019 г., M и др. (Отнемане на статута на бежанец) (C-391/16, C-77/17 и C-78/17, EU:C:2019:403, т. 94).

40 Видно от съображение 60 от Директивата за процедурите и съображение 16 от Директивата за признаването, както Директивата за процедурите, така и Директивата за признаването предвиждат, че зачитат основните права и съблюдават принципите, признати по-специално в Хартата,.

51. Член 4, параграф 2 от Директивата за признаването определя кои са „необходимите елементи в подкрепа на молбата за международна закрила“, посочени в член 4, параграф 1 от същата директива. Това определение е много широко и обхваща декларации на молителя и всички документи, с които той разполага, например за своето минало, за мястото или местата на предишно пребиваване, както и за причините за подаване на молба за международна закрила. Очевидно формулировката на това определение не ограничава качеството на разглежданите документи единствено до такива, чиято автентичност може да бъде установена.

52. Следва обаче да се отбележи, че член 4, параграф 5 от Директивата за признаването визира именно случая, когато определени аспекти на декларациите на молителя не са подкрепени с документи или други доказателства. Той определя пет условия, за да се разгледат тези аспекти без потвърждение. Всички тези условия се отнасят или до усилията от страна на молителя да предостави тези документи, или до достоверността на неговите твърдения, като и двете са взаимно свързани. Следователно ако е възможно да се разгледат аспекти на една молба за убежище, без те да са подкрепени с документи или други доказателства, то трябва също така да е възможно да се разгледат документи, чиято автентичност не е потвърдена, в подкрепа на аспекти на молбата за убежище.

53. Когато се преценява понятието „нови елементи и нови факти“, не бива също така да се забравя, че Директивата за процедурите е разделена на отделни глави, като глава II определя основните процедурни принципи и гаранции. Глава III урежда първоинстанционните процедури, към които спада и процедурата по последващи молби. Първата разпоредба на глава III, а именно член 31, предвижда, че държавите членки обработват молбите за международна закрила в съответствие с основните принципи и гаранции по глава II. Следователно правилото е пълно разглеждане на молбата в съответствие с тези принципи. В член 33 от Директивата за процедурите са посочени случаите, в които молбите се считат за недопустими. Съгласно член 33, параграф 2, буква г) от тази директива държавите членки могат да приемат последваща молба за недопустима, когато не са се появили или не са били представени от кандидата нови елементи или факти, свързани с разглеждането на молбата съгласно Директивата за признаването.

54. Дори в случаи на недопустимост, член 34 от Директивата за процедурите предвижда специфично процедурно правило, а именно задължение за провеждането на интервю относно допустимостта на молбата. Държавите членки обаче отново могат да направят изключение в случаи на последващи молби [41], ако използват възможността да предвидят в националното си законодателство правила за предварителното разглеждане съгласно член 42 от Директивата за процедурите. Както бе посочено по-горе, член 42, параграф 2, буква б) от тази директива позволява предварителното разглеждане да се извърши въз основа само на писмените сведения. Ето защо в съответствие с глава II на Директивата за процедурите в изключителни случаи пълно разглеждане може да не бъде извършвано, а в още по-изключителни случаи то може да се пропусне без кандидатът да бъде лично изслушан преди вземането на решение. Това означава, че член 33, параграф 2, буква г) от Директивата за процедурите установява основания за изключване на по-нататъшно разглеждане. Тъй като това е изключение от общото правило, предвидено в член 31, параграф 1 от Директивата за процедурите, е необходимо то да се тълкува ограничително [42].

41 Член 34, параграф 1, трето изречение от Директивата за процедурите.

42 Този принцип се потвърждава и от съображение 43 от Директивата за процедурите. Вж. и заключението на генералния адвокат Bobek по дело LH (Tompa) (C-564/18, EU:C:2019:1056, т. 51) по отношение на понятието „сигурна страна“ (изключение съгласно член 33, параграф 2, буква в) от Директивата за процедурите).

55. Целта на Директивата за процедурите е да установи обща рамка на гаранциите, която позволява да се осигури изцяло зачитането на Женевската конвенция и на основните права [43]. Една от характеристиките на тази рамка е, че всеки кандидат за убежище следва да има достъп до ефективни процедури, възможност да сътрудничи и да влиза във връзка по подходящия начин с компетентните органи, за да представи съответните факти по своя случай, както и да разполага с достатъчни процедурни гаранции за разглеждане на молбата му на всички етапи на процедурата [44].

56. Последващата молба е един от редките случаи, когато правото на кандидата да изложи своя случай в съответствие с всички основни принципи и гаранции, установени с глава II от Директивата за процедурите, е ограничено. Както може да се установи от съображение 36 от същата директива, в тези случаи се извърши претегляне между необходимите усилия правилно да се определят лицата, които се нуждаят от закрила, и интересите на държавите членки от бързо и ефективно вземане на решение. Съгласно това съображение, би било ненужно да се задължават държавите членки да стартират нова процедура по пълно разглеждане на молбата, когато даден кандидат подаде последваща молба, без да представи нови доказателства или нови основания. Ето защо член 42 от Директивата за процедурите предвижда предварително разглеждане, чиято цел е да освободи държавите членки от нуждата да разглеждат едни и същи факти и доказателства в различни производства, които няма вероятност да завършат по различен начин. Претеглянето в полза на такова бързо вземане на решение зависи изцяло и най-вече от това дали са възникнали или са били представени от кандидата „нови елементи или нови факти“, като това условие е залегнало както в член 33, параграф 2, буква г), така и в член 40, параграф 2 от Директивата за процедурите. Само ако това условие не е изпълнено, равновесието се нарушава и компетентният административен орган може да не е толкова настойчив в усилията си да се гарантира правилното определяне на лицата, нуждаещи се от международна закрила [45].

57. Логиката на тази разпоредба очевидно е, че всички други елементи, освен новите, вече са разгледани в съответствие с глава II в първоначалното производство. Ако не са представени нови елементи или нови факти, не може да се очаква различен изход от процедурата, което прави излишно подновяването на разглеждането. Второто условие в предварителното разглеждане, което се съдържа в член 40, параграф 3 от Директивата за процедурите, стеснява обхвата на новите елементи и новите факти до такива, които увеличават в значителна степен вероятността кандидатът да бъде признат за лице, на което е предоставена международна закрила. Само това второ условие разглежда качеството на новите доказателства. Според първото условие е достатъчно новите доказателства да са свързани с проверката дали кандидатът е признат за лице, на което е предоставена международна закрила.

58. Нидерландското правителство твърди, че ако документи, копия от които са подадени още с предходната молба, бъдат подадени отново в оригинал, те могат да хвърлят допълнителна светлина върху положението на кандидата, само ако може да се установи тяхната автентичност. Ако случаят не е такъв, те не могат да се приемат за „нови елементи или нови факти“. Това налага два коментара. Първо, нидерландското правителство изглежда смесва двете релевантни условия, а именно (i) дали са представени „нови елементи или нови факти“ и (ii) дали същите „увеличават в значителна степен вероятността кандидатът да бъде признат за лице, на което е предоставена международна закрила“. От това, което приема за неизпълнение на второто условие, то заключава, че и първото условие не е изпълнено. Второ, нидерландското

43 Вж. заключението на генералния адвокат Bot по дело X и X и Y (C-175/17 и C-180/17, EU:C:2018:34, т. 31) по отношение на нормативния акт, предшестващ Директивата за процедурите. Тази оценка остава приложима и по отношение на Директивата за процедурите, както става ясно от съображения 3, 25 и 60 от нея.

44 Вж. съображение 25 от Директивата за процедурите.

45 Както бе описано по-горе, ако са налице нови елементи или факти и те увеличават в значителна степен вероятността кандидатът да бъде признат за лице, на което е предоставена международна закрила по силата на Директивата за признаването, разглеждането на молбата продължава (член 40, параграф 3 от Директивата за процедурите) в съответствие с разпоредбите на глава II.

правителство одобрява подход за действие, при който тези документи с недоказана автентичност дори не се оценяват за всеки отделен случай, както предвижда член 4, параграф 3 от Директивата за признаването. Напротив, кандидатът е задължен да представи документ с определено качество, а именно автентичен; в противен случай неговата последваща молба автоматично ще бъде отхвърлена.

59. Както видяхме, нито граматическото, нито систематичното тълкуване на член 40 от Директивата за процедурите и член 4 от Директивата за признаването дават основание за възприемането на подобен подход.

Д. Значение на автентичността на документите

60. Причината, поради която автентичността на документите е елемент, който следва да се вземе предвид в процедурата за предоставяне на международна закрила, е да се гарантира, че решенията на решаващия орган не се основават на неистински, и по-специално подправени документи. Освен това в много случаи фактът, че автентичността на даден документ е доказана, може да подсили достоверността на твърденията на кандидата.

61. Член 14, параграф 3, буква б) от Директивата за признаването разглежда как се третират подправени документи. Той предвижда, че държавите членки отнемат, прекратяват или отказват подновяването на статута на бежанец на всяко лице, ако съответната държава членка установи, че използването на подправени документи е имало определяща роля за решението да му бъде предоставен статут на бежанец. От друга страна, не съществува разпоредба, че такива положения следва да се избягват (на всяка цена), като в процедурата изобщо не се разглеждат каквито и да било документи с недоказана автентичност.

62. От процедурна страна член 31, параграф 8, буква д) от Директивата за процедурите допуска държавите членки да предвидят ускоряване на процедура по разглеждане и/или нейното извършване на границата или в транзитни зони, ако кандидатът е представил „очевидно невярна“ информация. Важно е да се отбележи, че в такива случаи, дори когато е представена „очевидно невярна“ информация, процедурата по разглеждане следва да се извърши в съответствие с основните принципи и гаранции по глава II от същата директива [46]. Изглежда нелогично на притежателя на документи, които не са подправени, а са само с недоказана автентичност, да не се предостави възможност за такава процедура по разглеждане просто по съображение че те са представени в последваща молба. В разглеждания случай няма дори признаци, че документите може да не са автентични [47].

63. Съображение 21 от Директивата за процедурите хвърля допълнителна светлина върху това как се третират подправените документи. То предвижда, че дори използването на подправени документи не следва само по себе си да води до автоматично прибягване до процедури на границата или ускорени процедури, ако даден кандидат може да представи основателна причина [48].

64. Следователно дори използването на явно подправени документи не води автоматично до приемане на молбата за международна закрила за недопустима (или неоснователна). Това е още един довод против стеснителното тълкуване на понятието „нови елементи или нови факти“ от страна на Държавния секретар и на Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (административното отделение на Държавния съвет).

46 По същия начин може да се подходи и към последващи молби, съгласно член 31, параграф 8, буква е) от Директивата за процедурите, ако те вече не са счетени за недопустими.

47 Въпреки че също така трябва да бъде прието, че автентичността им все още не е установена.

48 Същото важи и за липсата на документи.

E. Стандарт за разглеждане на молба за международна закрила

65. Член 4, параграф 1 от Директивата за признаването предвижда, че държавите членки следва да оценят елементите, свързани с молбата[49]. Съгласно член 4, параграф 3 от тази директива оценяването следва да бъде извършено за всеки отделен случай. Както бе посочено по-горе, член 4, параграф 2 от Директивата за признаването съдържа изчерпателен списък с елементите, които следва да бъдат взети предвид. В решение от 13 март 2019 г. по дело E.[50] Съдът се е произнесъл по отношение на разглеждането, което компетентните национални органи трябва да извършат. По делото Съдът постановява, че „що се отнася до разглеждането от страна на компетентните национални органи на доказателствената сила или убедителността на документите, изявленията или обясненията […] индивидуалната преценка изисква тези органи да отчетат всички съответни фактори […]“.[51]. В предишно свое решение от 7 ноември 2013 г. по дело X и др.[52] Съдът постановява, че „компетентните органи определят дали установените обстоятелства представляват или не заплаха, поради която съответното лице може с основание да се опасява с оглед на личното си положение, че действително спрямо него ще бъдат извършени актове на преследване“. По-нататък Съдът посочва, че преценката дали рискът е голям, трябва във всички случаи да се прави бдително и предпазливо[53].

66. Предварителната процедура в случай на последваща молба ограничава критериите, които следва да се оценят, до определените в член 40, параграфи 2 и 3 от Директивата за процедурите. Тя не предвижда различен стандарт на оценяване на тези критерии в сравнение с първата молба за международна закрила[54].

67. Тези съображения, наред с формулираните от ЕСПЧ по дела Singh с/у Белгия[55] и M.D. и M.A. с/у Белгия[56], могат да се приложат в настоящия случай по отношение на практиката на Държавния секретар. Фактът, че документи с недоказана автентичност не се вземат предвид, защото те не се приемат за „нови елементи или нови факти“, означава, че не се извършва индивидуална преценка на всички съответни фактори. Тълкуването, което държавният секретар и Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (административното отделение на Държавния съвет) правят на понятието „нови елементи или нови факти“, не само не намира основание във формулировката, структурата и целта на Директивата за процедурите и на Директивата за признаването, но и противоречи на гаранциите, които предвижда Хартата, по-специално посочените в член 19, параграф 2 от нея.

68. Следователно член 19, параграф 2 от Хартата е нарушен, доколкото практиката на Държавния секретар възпрепятства решаващия орган да извърши индивидуална преценка дали съществува риск кандидатът да бъде експулсиран в държава, където има сериозна опасност той да бъде осъден на смърт или да бъде подложен на изтезание или на друго нечовешко или унизително отнасяне или наказание. Това е по-ограничено понятие от посоченото в член 40,

49 Това задължение за оценяване следва да бъде изпълнено в сътрудничество с молителя. Ще се върна по-късно на този въпрос.

50 C-635/17, EU:C:2019:192, т. 63—69, макар и по отношение на член 5, параграф 2 и член 11, параграф 2 от Директива 2003/86. Тъй като тази директива също е част от общата европейска система за убежище, и предвид това, че както член 4, параграф 5 от Директивата за признаването, така и член 11, параграф 2 Директива 2003/86 разглеждат по сходен начин случаите, когато необходимите (официални) документи липсват, няма причина това да не се приложи и към Директивата за признаването.

51 В точка 63.

52 C-199/12—C-201/12 (EU:C:2013:720, т. 72 и 73), по отношение на два „елемента“, съдържащи се в член 10, параграф 1 от Директива 2004/83.

53 Пак там.

54 Вж. и бележка под линия 18 от настоящото заключение.

55 ЕСПЧ, 2 октомври 2012 г., Singh и др. с/у Белгия (CE:ECHR:2012:1002JUD003321011).

56 ЕСПЧ, 19 януари 2016 г. (CE:ECHR:2016:0119JUD005868912).

параграфи 2 и 3 от Директивата за процедурите, което поставя под въпрос дали кандидатът отговаря на условията за международна закрила на някое от основанията, установени с Директивата за признаването, независимо дали това застрашава живота или телесната неприкосновеност на кандидата [57].

69. От заключенията на ЕСПЧ по дело M.D. и M.A. с/у Белгия [58] е видно също, че съгласно член 40, параграфи 2 и 3 от Директивата за процедурите оценката на „нови елементи или нови факти“ в предварителното разглеждане следва да се извърши със същото внимание и взискателност като на всички доказателства в първоначалното производство, за да се гарантира, че няма да последва депортиране в разрез с член 19, параграф 2 от Хартата.

70. Придържането към този стандарт в процедурата по предварително разглеждане е изключително важно, тъй като член 42, параграф 2, буква б) от Директивата за процедурите допуска държавите членки да уредят в националното си законодателство правила за предварителното разглеждане, които позволяват то да се извършва въз основа единствено на писмените сведения. В настоящия случай правото на кандидата да обясни положението си в лично интервю в съответствие с член 14 от Директивата за процедурите зависи от положителния изход от предварителното разглеждане.

Ж. Проблеми за сдобиване с доказателства, тежест на доказване и задължение за сътрудничество

71. От горното следва, че всяко правило или практика в държава членка, които могат да доведат до положение, при което решаващият орган не извършва внимателна и обстойна независима (индивидуална) оценка на (новите) елементи или (новите) факти в последваща процедура, е в разрез с член 40, параграф 2 от Директивата за процедурите. Доколкото тези елементи или факти касаят доказателства относно риска кандидатът да бъде експулсиран в държава, където има опасност той да бъде подложен на изтезание или друго нечовешко или унизително отнасяне или наказание, това противоречи и на член 19, параграф 2 от Хартата. Ето защо няма никаква разлика дали в рамките на тази процедура се представят оригинални документи с доказана автентичност, оригинални документи с недоказана автентичност или копия. Всички те следва да бъдат разгледани съобразно стандарта, залегнал в член 40, параграфи 2 и 3 от Директивата за процедурите във връзка с член 4, параграф 2 от Директивата за признаването.

72. Решаващият орган не може да прави каквито и да било заключения от оценяването, извършено при разглеждането на предходната молба за международна закрила. Това напълно би обезсмислило целта на предварителното разглеждане, която е специфична за процедурата по последваща молба. Това е особено видно в настоящия случай. Съгласно логиката в основата на постоянната практика на Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (административното отделение на Държавния съвет), причината в рамките на последваща молба да се разглеждат единствено документи с доказана автентичност е, че в предходната процедура за убежище вече е установено, че молбата за убежище не може да бъде кредитирана. Това се взема предвид при разглеждането на представените нови елементи. В настоящия случай обаче не бива да се пренебрегва фактът, че за голяма част от доказателствата е било прието, че могат да бъдат кредитирани.

57 Вж. член 9 и член 15, буква в) от Директивата за признаването.

58 ЕСПЧ, 19 януари 2016 г. (CE:ECHR:2016:0119JUD005868912).

73. По същия начин общите правила относно тежестта на доказване или задължението на държавите членки за сътрудничество, установени по отношение на първоначалните молби за международна закрила, не могат да се различават, когато се касае за оценяване в предварителното разглеждане на последваща молба. Ще ги обобщя накратко, заедно с тяхната обосновка.

74. Както изтъкнах по-горе, в член 4 от Директивата за признаването се изброяват разнообразни елементи, които могат да бъдат взети предвид, както и правила как тези елементи да се оценяват като доказателства. Вече посочих и съображение 21 от Директивата за процедурите. Всъщност с това законодателят на Съюза признава още веднъж факта, че бежанците не винаги имат възможност да изберат най-прекия маршрут, за да напуснат страната, от която бягат, както и че кандидатите за международна закрила не винаги имат възможност да вземат със себе си всички документи и доказателства, които ще помогнат за доказване на правото им на международна закрила [59].

75. Тези трудности са признати и от Съда, който разработва правила, описващи съответните задължения на кандидата и на държавите членки досежно събирането на доказателства. Съдът постановява, че по принцип кандидатът за международна закрила следва да представи всички необходими елементи в подкрепа на молбата си. Държавите членки обаче са длъжни да си сътрудничат с кандидата (молителя) при определянето на относимите елементи на молбата за международна закрила. Както отбелязва Съдът, „[т]ова изискване за сътрудничество в тежест на държавата членка означава конкретно, че ако по каквато и да било причина доказателствата, представени от лицето, което търси субсидиарна закрила, не са пълни, актуални или релевантни, е необходимо съответната държава да съдейства активно на молителя на този етап от производството, за да може да се съберат всички доказателства в подкрепа на молбата. Освен това една държава членка може да има по-голям достъп от молителя до определен вид документи“ [60]. Това доказва, че кандидатът и държавата членка имат общо задължение за издирване на доказателства.

76. Член 42 от Директивата за процедурите предвижда предварително разглеждане. Положителният изход от предварителното разглеждане е ключът към по-нататъшно пълно разглеждане. Действително, обхватът на проверката е ограничен до това дали са се появили или са били представени от кандидата нови елементи или факти и дали те увеличават в значителна степен вероятността кандидатът да бъде признат за лице, на което е предоставена международна закрила, но никъде не се посочва, че разглеждането може да бъде извършено по различни, т.е. по-ниски стандарти в сравнение с първоначалната процедура. Както бе посочено по-горе, член 19, параграф 2 от Хартата категорично не допуска практика, увеличаваща риска дадено лице да бъде експулсирано в страна, в която то да бъде осъдено на смърт, да бъде подложено на изтезание или на друго нечовешко или унизително отнасяне или наказание, поради липсата на задълбочено разглеждане на нови доказателства, представени от кандидата.

77. Важно е да е ясно следното: дадена държава членка не може автоматично да отхвърли последваща молба за убежище като недопустима просто поради факта, че документите, представени в подкрепа на молбата, не са с доказана автентичност, защото тези документи с недоказана автентичност не са „нови елементи или нови факти“. Това би било в разрез с член 40, параграф 2 от Директивата за процедурите.

59 Вж. и ЕСПЧ, 18 ноември 2014 г., M.A. с/у Швейцария (CE:ECHR:2014:1118JUD005258913, § 55 и 62).

60 Решение от 22 ноември 2012 г., M. (C-277/11, EU:C:2012:744, т. 65 и т. 66). Практическите насоки на ЕСПОУ: Оценяване на доказателства, март 2015 г., които държавите членки са длъжни да вземат предвид в съответствие със съображение 10 от Директивата за процедурите, потвърждават това. В точка 1.2.2.5 например се посочва, че за оценяването на случая служителят може да се наложи да събере и други доказателства по служебен път.

78. Това обаче не изключва възможността държава членка да отхвърли като недопустима дадена молба съгласно второто условие по член 40, параграф 3 от Директивата за процедурите, когато индивидуалната оценка на „новите елементи и новите факти“ — предвид всички относими аспекти — показва, че документите с недоказана автентичност не увеличават в значителна степен вероятността кандидатът да бъде признат за лице, на което е предоставена международна закрила. Такъв би бил случаят, когато се установи, че документите с недоказана автентичност са подправени или че не са относими или не допринасят с нова информация по случая, разгледан в предходната, отхвърлена молба за убежище. Тази преценка автоматично включва и индивидуална оценка, включително например дали съществува риск кандидатът да бъде осъден на смърт, да бъде подложен на изтезание или на друго нечовешко или унизително отнасяне или наказание, тъй като това би било основание за предоставяне на субсидиарна закрила в съответствие с член 15, буква б) от Директивата за признаването. Молбата очевидно може да бъде отхвърлена и след по-нататъшно разглеждане съгласно разпоредбите на глава II от Директивата за процедурите, въпреки че условията, определени в член 40, параграфи 2 и 3 от Директивата за процедурите, са изпълнени.

V. Заключение

79. В светлината на изложеното дотук, предлагам Съдът да отговори на преюдициалните въпроси на Rechtbank Den Haag, zittingsplaats ’s-Hertogenbosch (Районен съд Хага, съдебен район Хертогенбос, Нидерландия), както следва:

„1. Запазването от решаващ орган на дадена държава членка на практика, съгласно която оригиналните документи няма как да представляват нови елементи или нови факти за целите на последваща молба за убежище, ако не може да се установи автентичността на тези документи, е несъвместимо с член 40, параграф 2 от Директива 2013/32/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 26 юни 2013 година относно общите процедури за предоставяне и отнемане на международна закрила във връзка с член 4, параграф 2 от Директива 2011/95/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 13 декември 2011 година относно стандарти за определянето на граждани на трети държави или лица без гражданство като лица, на които е предоставена международна закрила, за единния статут на бежанците или на лицата, които отговарят на условията за субсидиарна закрила, както и за съдържанието на предоставената закрила. Няма разлика между копия от документи или представени в последваща молба от кандидат документи, получени от източник, който не подлежи на обективна проверка, доколкото всички документи следва да бъдат разгледани внимателно и обстойно за всеки отделен случай, за да се установи дали те увеличават в значителна степен вероятността кандидатът да бъде признат за лице, на което е предоставена международна закрила, и за да не се допусне експулсирането на лица, ако за тях съществува индивидуална и реална опасност да бъдат подложени на отнасяне в разрез с член 19, параграф 2 от Хартата на основните права на Европейския съюз.

2. Член 40 от Директива 2013/32 във връзка с член 4, параграф 2 от Директива 2011/95 не може да се тълкува в смисъл, че позволява на решаващ орган на дадена държава членка при оценяването на документи и определянето на доказателствената стойност на тези документи да прави разграничение между документите, представени в първоначалната молба, и представените в последващата молба. При оценяването на документите в последваща молба държавата членка е длъжна да си сътрудничи с кандидата в същата степен както в първоначалната процедура“.