Zbiór Orzeczeń

OPINIA RZECZNIKA GENERALNEGO
GERARDA HOGANA
przedstawiona w dniu 11 lutego 2021 r.[1]

Sprawa C-921/19

LH
przeciwko
Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid

[wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym złożony przez Rechtbank Den Haag, zittingsplaats 's-Hertogenbosch (sąd rejonowy w Hadze, ośrodek zamiejscowy w 's-Hertogenbosch, Niderlandy)]

Odesłanie prejudycjalne – Kontrole graniczne, azyl i imigracja – Polityka azylowa – Wspólne procedury udzielania i cofania ochrony międzynarodowej – Dyrektywa 2013/32/UE – Podstawy niedopuszczalności – Artykuł 40 – Kolejny wniosek – Nowe elementy lub ustalenia – Standard ceny – Ciężar dowodu – Artykuł 19 ust. 2 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej – Ochrona przed wydaleniem

I. Wprowadzenie

1. W programie sztokholmskim Rada Europejska wskazała, że „[k]luczowe znaczenie ma zadbanie o to, aby osoby składające wniosek o udzielenie azylu, niezależnie od państwa członkowskiego, w którym złożenie wniosku ma miejsce, były jednakowo traktowane pod względem warunków przyjmowania, rozwiązań proceduralnych i określania statusu. Trzeba dążyć do tego, by podobne sprawy były podobnie traktowane i kończyły się takim samym wynikiem”[2]. To szlachetne podejście stanowi tło niniejszego wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym, ponieważ postawione pytania dotyczą istoty równego traktowania osób ubiegających się o azyl, niezależnie od tego, w jakim państwie członkowskim składają one wnioski o udzielenie azylu.

[1] Język oryginału: angielski.

[2] Punkt 6.2 programu sztokholmskiego – Otwarta i bezpieczna Europa dla dobra i ochrony obywateli (Dz.U. 2010, C 115, s. 1). Ta próba osiągnięcia wspólnego standardu jest już widoczna dzięki zmianie tytułu dyrektywy 2013/32/UE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie wspólnych procedur udzielania i cofania ochrony międzynarodowej (wersja przekształcona) (Dz.U. 2013, L 180, s. 60) („dyrektywa w sprawie procedur”) w porównaniu z poprzedzającą ją dyrektywą Rady 2005/85/WE z dnia 1 grudnia 2005 r. w sprawie ustanowienia minimalnych norm dotyczących procedur nadawania i cofania statusu uchodźcy w państwach członkowskich (Dz.U. 2005, L 326, s. 13). Z motywu 13 dyrektywy w sprawie procedur, który odnosi się jedynie do „zbliżenia przepisów dotyczących procedur udzielania i cofania ochrony międzynarodowej”, oraz z art. 5 tej dyrektywy, który pozwala państwom członkowskim na wprowadzenie lub utrzymanie korzystniejszych norm, jasno wynika jednak, że dyrektywa w sprawie procedur nie ma na celu osiągnięcia pełnej harmonizacji w sprawach, które reguluje.

2. Konkretnie, zasadnicza kwestia, jaka pojawia się w niniejszej sprawie – a mianowicie okoliczności, w których osoba ubiegająca się o azyl może powoływać się na „nowe elementy lub ustalenia" do celów złożenia nowego wniosku o udzielenie azylu na warunkach przewidzianych w art. 40 ust. 2 dyrektywy w sprawie procedur – była przedmiotem rozbieżnej wykładni w różnych państwach członkowskich. Projekt badawczy Wysokiej Komisji Narodów Zjednoczonych do spraw Uchodźców (UNHCR) opublikowany w 2010 r. wykazał – jakkolwiek w odniesieniu do dyrektywy 2005/85 – że jeżeli chodzi o powyższe sformułowanie, wnioski badawcze wskazują na znaczne rozbieżności interpretacyjne w praktyce [3]. Okazuje się, że wyrażenie to podlega rozbieżnej wykładni w poszczególnych państwach członkowskich. Niderlandy, państwo, z którego pochodzi niniejszy wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym, zostało wymienione jako jedno z trzech państw, które przyjęły wykładnię zawężającą [4]. Następnie UNHCR „zasugerował wyraźną potrzebę większej jasności i spójności poprzez opracowanie bardziej szczegółowych przepisów prawnych lub innych wytycznych dla decydentów" [5].

3. Dyrektywa w sprawie procedur [6] nie zawiera takiego bardziej szczegółowego przepisu prawnego w tej kwestii. W związku z tym prawdopodobnie nie ma powodu, by sądzić, że wykładnia kryterium „nowe elementy lub ustalenia" stała się bardziej jednolita w różnych państwach członkowskich.

4. Prawodawca Unii był świadomy, że jego cel polegający na stworzeniu wspólnej procedury prowadzącej do sytuacji, w której podobne sprawy będą traktowane jednakowo i doprowadzą do tego samego rezultatu w różnych państwach członkowskich, będzie zależał od jednolitego stosowania dyrektywy w sprawie procedur przez państwa członkowskie. W związku z tym w motywie 10 tej dyrektywy przewidziano, że przy jej wdrażaniu państwa członkowskie powinny uwzględnić odpowiednie wytyczne opracowane przez Europejski Urząd Wsparcia w dziedzinie Azylu (EASO). Do tej pory EASO wydał praktyczne narzędzia i wytyczne w wielu dziedzinach. Jego wkład w odniesieniu do kolejnych wniosków był jednak ograniczony [7]. Obecnie do Trybunału należy udzielenie wskazówek w tym zakresie.

5. Obecnie postaram się wyjaśnić, w jaki sposób kwestia ta pojawia się w świetle okoliczności faktycznych niniejszej sprawy. Należy jednak najpierw przedstawić właściwe przepisy.

[3] UNHCR, Improving Asylum Procedures: Comparative Analysis and Recommendations for Law and Practice, Detailed Research on Key Asylum Procedures Directive Provisions [poprawa procedur azylowych: analiza porównawcza i zalecenia dotyczące prawa i praktyki, szczegółowe badania dotyczące kluczowych procedur azylowych], marzec 2010.

[4] Ibidem.

[5] Ibidem, s. 407.

[6] Z uwagi na szereg zasadniczych zmian dyrektywa 2005/85 została przekształcona.

[7] Zobacz np. wytyczne EASO dotyczące procedury azylowej: normy operacyjne i wskazówki, EASO Practical Guides Series, wrzesień 2019 r., normy 61–63, w szczególności wskazówka 62.1, która odnosi się do kwestii, czy istnieją wewnętrzne wytyczne dotyczące tego, co można uznać za nowe elementy lub ustalenia, oraz która zapewnia możliwość ustalenia, czy procedura wstępnego rozpatrzenia została ustanowiona.

II. Ramy prawne

A. Prawo Unii

1. Dyrektywa w sprawie kwalifikowania

6. Artykuł 4 ust. 1, 2 i 3 dyrektywy 2011/95/UE [8] dotyczy oceny faktów i okoliczności związanych z wnioskami o udzielenie ochrony międzynarodowej. Artykuł ten stanowi:

„1. Państwa członkowskie mogą nałożyć na wnioskodawcę obowiązek jak najszybszego przedstawienia wszystkich elementów niezbędnych do uzasadnienia wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej. Obowiązkiem państwa członkowskiego jest ocenienie odpowiednich elementów wniosku we współpracy z wnioskodawcą.

2. Na elementy, o których mowa w ust. 1, składają się oświadczenia wnioskodawcy oraz wszelkie dokumenty znajdujące się w jego posiadaniu odnoszące się do jego wieku, przeszłości, w tym przeszłości uwzględnianych krewnych, jego tożsamości, obywatelstwa (obywatelstw), państwa (państw) i miejsca (miejsc) poprzedniego pobytu, wcześniejszych wniosków azylowych, tras podróży, dokumentów podróży oraz powodów występowania o udzielenie ochrony międzynarodowej.

3. Ocena wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej jest przeprowadzana indywidualnie dla każdego przypadku i obejmuje m.in.:

a) wszystkie istotne fakty odnoszące się do kraju pochodzenia w momencie podejmowania decyzji w sprawie wniosku, w tym również przepisy ustawowe i wykonawcze kraju pochodzenia oraz sposoby ich wykonywania;

b) odpowiednie oświadczenia i dokumenty przedstawione przez wnioskodawcę, informujące, czy wnioskodawca doznał lub może doznać prześladowań lub poważnej krzywdy;

c) indywidualną sytuację i osobiste uwarunkowania wnioskodawcy, w tym takie czynniki, jak jego przeszłość, płeć i wiek – by ocenić, czy w świetle osobistych uwarunkowań wnioskodawcy akty, których doświadczył lub na które mógłby zostać narażony, stanowią prześladowanie lub powodują poważną krzywdę;

d) ustalenie, czy działalność wnioskodawcy od chwili opuszczenia kraju pochodzenia służyła wyłącznie lub głównie stworzeniu warunków koniecznych do ubiegania się o ochronę międzynarodową – by ocenić, czy taka działalność naraziłaby wnioskodawcę na prześladowanie lub poważną krzywdę, jeśli powróci on do tego kraju;

e) ustalenie, czy od wnioskodawcy można by racjonalnie oczekiwać, że powinien skorzystać z ochrony innego państwa, na którego obywatelstwo mógłby się powołać”.

[8] Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/95/UE z dnia 13 grudnia 2011 r. w sprawie norm dotyczących kwalifikowania obywateli państw trzecich lub bezpaństwowców jako beneficjentów ochrony międzynarodowej, jednolitego statusu uchodźców lub osób kwalifikujących się do otrzymania ochrony uzupełniającej oraz zakresu udzielanej ochrony (wersja przekształcona), (Dz.U. 2011, L 337, s. 9) („dyrektywa w sprawie kwalifikowania”).

7. Artykuł 4 ust. 5 dyrektywy w sprawie kwalifikowania stanowi, iż w przypadku gdy państwo członkowskie stosuje zasadę, że obowiązkiem wnioskodawcy jest uzasadnienie wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej, i gdy niektóre treści oświadczeń wnioskodawcy nie są poparte dokumentami ani innymi dowodami, potwierdzenie takich treści nie jest konieczne, jeśli zostaną spełnione pewne warunki dotyczące starań wnioskodawcy i jego ogólnej wiarygodności.

8. Artykuł 14 ust. 3 lit. b) dyrektywy w sprawie kwalifikowania stanowi następnie:

„3. Państwa członkowskie cofają status uchodźcy, pozbawiają tego statusu lub odmawiają przedłużenia jego ważności obywatelowi państwa trzeciego lub bezpaństwowcowi, jeśli po nadaniu takiej osobie statusu uchodźcy dane państwo członkowskie ustaliło, że:

[…]

b) dana osoba zniekształciła lub pominęła fakty, w tym posłużyła się fałszywymi dokumentami, co zadecydowało o nadaniu jej statusu uchodźcy”.

2. Dyrektywa w sprawie procedur

9. Motywy 21 i 36 dyrektywy w sprawie procedur stanowią:

„(21) O ile wnioskodawca jest w stanie przedstawić ważną przyczynę, brak dokumentów przy wjeździe lub użycie fałszywych dokumentów nie powinny same w sobie powodować automatycznego wszczęcia procedury granicznej lub procedury prowadzonej w trybie przyśpieszonym.

[…]

(36) W przypadku gdy wnioskodawca występuje z kolejnym wnioskiem, nie przedstawiając nowych dowodów lub argumentów, zobowiązywanie państwa członkowskiego do przeprowadzenia nowej pełnej procedury rozpatrywania wniosku stanowiłoby niewspółmierne obciążenie. W takich przypadkach państwa członkowskie powinny mieć możliwość odrzucenia wniosku jako niedopuszczalnego zgodnie z zasadą powagi rzeczy osądzonej”.

10. Artykuł 31 ustanawia pewne zasady dotyczące procedury rozpatrywania wniosków o udzielenie ochrony międzynarodowej. Artykuł 31 ust. 1 dotyczy zasady ogólnej, podczas gdy art. 31 ust. 8 lit. e) i f) zawiera wyjątki:

„1. Państwa członkowskie rozpatrują wnioski o udzielenie ochrony międzynarodowej w drodze procedury rozpatrywania wniosku zgodnie z podstawowymi zasadami i gwarancjami określonymi w rozdziale II.

[…]

8. Państwa członkowskie mogą przewidzieć, że procedura rozpatrywania wniosku zgodnie z podstawowymi zasadami i gwarancjami określonymi w rozdziale II prowadzona jest w trybie przyspieszonym lub przeprowadzana na granicy lub w strefach tranzytowych zgodnie z art. 43, jeżeli:

[…]

e) wnioskodawca przedstawił wyraźnie niespójne i sprzeczne, wyraźnie nieprawdziwe lub ewidentnie nieprawdopodobne wyjaśnienia, które są sprzeczne z wystarczająco sprawdzonymi informacjami dotyczącymi kraju pochodzenia, czyniąc tym samym swój wniosek w sposób oczywisty nieprzekonującym w odniesieniu do tego, czy kwalifikuje się jako beneficjent ochrony międzynarodowej na mocy dyrektywy 2011/95/UE; lub

f) wnioskodawca złożył kolejny wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej, który nie jest niedopuszczalny zgodnie z art. 40 ust. 5 […]".

11. Artykuł 33 ust. 2 lit. d) dyrektywy w sprawie procedur, dotyczący niedopuszczalności wniosków, stanowi:

„2. Państwa członkowskie mogą uznać wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej za niedopuszczalny wyłącznie jeżeli:

[…]

d) wniosek jest kolejnym wnioskiem i nie zaistniały ani nie zostały przedstawione przez wnioskodawcę żadne nowe elementy lub oceny [ustalenia], czy wnioskodawca kwalifikuje się jako beneficjent ochrony międzynarodowej na mocy dyrektywy 2011/95/UE […]".

12. Artykuł 40 dyrektywy w sprawie procedur jest zatytułowany „Kolejne wnioski". Ustępy 1–5 tego artykułu, które mają zasadnicze znaczenie dla wszelkich rozważań w niniejszej sprawie, stanowią:

„1. W przypadku gdy osoba, która złożyła wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej w państwie członkowskim, przedstawi dalsze informacje lub złoży kolejny wniosek w tym samym państwie członkowskim, to państwo członkowskie może zbadać te dalsze informacje lub elementy kolejnego wniosku w ramach rozpatrzenia poprzedniego wniosku lub w ramach kontroli decyzji na skutek wniesienia wniosku o ponowne rozpatrzenie lub odwołania, o ile właściwe organy mogą w tych ramach uwzględnić i rozważyć wszystkie elementy zawarte w dalszych informacjach lub kolejnym wniosku.

2. Do celów podjęcia decyzji w sprawie dopuszczalności wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej zgodnie z art. 33 ust. 2 lit. d) kolejny wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej jest poddawany najpierw wstępnemu rozpatrzeniu, czy zaistniały lub zostały przedstawione przez wnioskodawcę nowe elementy lub ustalenia odnoszące się do rozpatrzenia, czy wnioskodawca kwalifikuje się jako beneficjent ochrony międzynarodowej na mocy dyrektywy 2011/95/UE.

3. Jeżeli we wstępnym rozpatrzeniu, o którym mowa w ust. 2, stwierdza się, że zaistniały lub zostały przedstawione przez wnioskodawcę nowe elementy lub ustalenia, znacząco zwiększające prawdopodobieństwo, że wnioskodawca kwalifikuje się jako beneficjent ochrony

międzynarodowej na mocy dyrektywy 2011/95/UE, wniosek jest rozpatrywany dalej zgodnie z rozdziałem II.

4. Państwa członkowskie mogą postanowić, że wniosek będzie dalej rozpatrywany jedynie wtedy, gdy dany wnioskodawca nie ze swej winy nie był w stanie powołać się na okoliczności, o których mowa w ust. 2 i 3 niniejszego artykułu w trakcie uprzedniego postępowania, w szczególności wykonując prawo do skutecznego środka zaskarżenia zgodnie z art. 46.

5. Gdy kolejny wniosek nie jest dalej rozpatrywany na mocy niniejszego artykułu, uznawany jest za niedopuszczalny zgodnie z art. 33 ust. 2 lit. d)".

13. Artykuł 42 ust. 2 dyrektywy w sprawie procedur stanowi, że państwa członkowskie mogą ustanowić w prawie krajowym zasady dotyczące wstępnego rozpatrywania wniosku, w tym bez przesłuchania.

B. Prawo niderlandzkie

14. Obowiązujący od dnia 20 lipca 2015 r. art. 30a Vreemdelingenwet 2000 (ustawy o cudzoziemcach z 2000 r.) stanowi:

„1. Wniosek o wydanie czasowego dokumentu pobytowego [w związku z wnioskiem o udzielenie azylu] może zostać uznany za niedopuszczalny w rozumieniu art. 33 dyrektywy w sprawie procedur azylowych, jeżeli:

[…]

d. cudzoziemiec wystąpił z kolejnym wnioskiem o udzielenie azylu, który nie został poparty nowymi elementami lub ustaleniami, lub jeżeli nie zaistniały nowe elementy i ustalenia mogące mieć znaczenie dla rozpatrzenia wniosku; […]

[…]".

III. Okoliczności faktyczne rozpatrywane w postępowaniu głównym i wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym

15. LH jest obywatelem afgańskim, który przez około trzy lata pracował jako kierowca dyrektora agencji odbudowy i rozwoju regionu wiejskiego pewnej prowincji w Afganistanie (zwanego dalej „byłym pracodawcą"). Po wyjeździe z Afganistanu i przybyciu do Niderlandów złożył on wniosek o udzielenie azylu, powołując się na to, że w trakcie tego zatrudnienia wielokrotnie wpadał w zasadzki zastawione przez talibów. LH twierdził ponadto, że był osobiście zagrożony ścięciem głowy, jeśli nie wyda talibom urzędnika, którego przewoził.

16. Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (sekretarz stanu ds. sprawiedliwości i bezpieczeństwa, Niderlandy, zwany dalej „sekretarzem stanu"), właściwy organ rozstrzygający w tej sprawie [9], uznał za wiarygodne jedynie twierdzenia dotyczące zasadzek. Sekretarz stanu nie uznał jednak za wiarygodne twierdzeń dotyczących osobistego zagrożenia, gdy LH złożył wniosek o udzielenie azylu w Niderlandach.

[9] Artykuł 2 lit. f) dyrektywy w sprawie procedur.

17. W dniu 8 grudnia 2015 r. LH złożył do organów niderlandzkich wniosek o udzielenie azylu, który okazał się jego pierwszym wnioskiem. Na poparcie swojego wniosku przedstawił on między innymi oświadczenie swojego byłego pracodawcy wraz z oświadczeniem lokalnej jednostki straży pożarnej z miasta swojego pochodzenia, które otrzymał za pośrednictwem poczty elektronicznej/Internetu. Oświadczenie wydane przez straż pożarną potwierdzało, że po ucieczce LH z Afganistanu jego dom został spalony. Oświadczenie to zawierało opis zdarzenia, do którego załączone były zdjęcia zniszczonego domu. Pomimo że nie wiadomo, kto był sprawcą podpalenia domu, LH twierdzi, że prawdopodobnie czyn ten został popełniony przez talibów.

18. Ponieważ jego twierdzenie, że był osobiście zagrożony ze strony talibów, nie zostało uznane za wiarygodne, w dniu 8 czerwca 2017 r. sekretarz stanu odrzucił wniosek LH o udzielenie azylu. Zażalenie na tę decyzję do sądu odsyłającego, Rechtbank Den Haag, zittingsplaats 's-Hertogenbosch (sądu rejonowego w Hadze, ośrodka zamiejscowego w 's-Hertogenbosch, Niderlandy), zostało oddalone jako bezzasadne. Orzeczenie to zostało następnie utrzymane w mocy w dniu 23 marca 2018 r. przez Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (wydział sporów administracyjnych rady stanu). Ze względu na to, że Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (wydział sporów administracyjnych rady stanu) jest najwyższym sądem administracyjnym w Niderlandach w sprawach dotyczących cudzoziemców, orzeczenie to stało się ostateczne.

19. Kilka miesięcy później, w dniu 26 września 2018 r., LH złożył kolejny wniosek o udzielenie azylu do sekretarza stanu. Przyjmuje się, że stanowił on „kolejny wniosek" o udzielenie azylu w rozumieniu art. 2 lit. q) dyrektywy w sprawie procedur. W tym kolejnym wniosku LH próbował uczynić podnoszone w postępowaniu w sprawie pierwszego wniosku osobiste zagrożenie ze strony talibów bardziej wiarygodnym. W tym celu przedłożył on pewne dalsze dokumenty, w tym oryginał oświadczenia straży pożarnej wraz z odciskami palców świadków. LH przedstawił także oryginał oświadczenia swojego byłego pracodawcy oraz kopię swojej umowy o pracę. Wyjaśnił także, dlaczego nie był w stanie przedłożyć tych dokumentów podczas rozpatrywania poprzedniego wniosku.

20. Sekretarz stanu uznał kolejny wniosek za niedopuszczalny. Według sekretarza stanu dokumenty te mogłyby zostać uznane za „nowe elementy lub ustalenia" dla celów kolejnego wniosku tylko wtedy, gdyby zostało wykazane, że nowe dokumenty są autentyczne. Ze względu na to, że właściwy organ państwowy, który badał dokumenty, nie dysponował żadnym materiałem referencyjnym, nie mógł on ustalić, czy dokumenty zostały sporządzone przez właściwy organ, ani rozstrzygnąć w przedmiocie ich autentyczności lub poprawności merytorycznej. W ramach takiego formalnego podejścia w odniesieniu do oceny, czy dokumenty winny zostać uznane za „nowe elementy i ustalenia", sekretarz stanu zastosował się do utrwalonego orzecznictwa Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (wydziału sporów administracyjnych rady stanu).

21. LH odwołał się od tej decyzji w dniu 4 września 2019 r. i wniósł do sądu odsyłającego o zastosowanie środków tymczasowych. LH zakwestionował, że jego odwołanie zostało automatycznie odrzucone jako niedopuszczalne, przy czym sekretarz stanu nie dokonał nawet oceny mocy dowodowej przedłożonych przez niego oryginalnych dokumentów. LH twierdzi, że nie był w stanie udowodnić autentyczności oryginalnych dokumentów, ponieważ nie posiadał on ani finansowych, ani praktycznych środków, aby móc to uczynić. Zważywszy, że większość dokumentów pochodziła od władz afgańskich, zdaniem LH sekretarz stanu był w znacznie lepszej

sytuacji, aby przeprowadzić dalsze dochodzenie, kontaktując się bezpośrednio z owymi władzami afgańskimi. Dlatego też jego zdaniem obarczenie go ciężarem dowodu poprzez automatyczne nieuwzględnienie wspomnianych oryginalnych dokumentów jest nieuzasadnione.

22. Sąd odsyłający zauważył, że z oceny dokonanej przez sekretarza stanu nie wynikało w żadnym stopniu, iż dokumenty te nie były autentyczne lub że nie zostały wydane przez właściwy organ, albo że ich treść była nieprawidłowa. W istocie sekretarz stanu nie wyraził żadnych konkretnych wątpliwości co do autentyczności tych dokumentów. Nie był on po prostu w stanie ocenić, czy owe dokumenty spełniały te kryteria. Należy zauważyć, że zgodnie ze stosowanymi przez sekretarza stanu zasadami i praktyką nie wysłuchał on LH przed odrzuceniem jego odwołania.

23. Sąd odsyłający ma wątpliwości, czy opisane powyżej utrwalone orzecznictwo Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (wydziału sporów administracyjnych rady stanu) jest zgodne z prawem Unii. W szczególności wskazuje on na wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (zwanego dalej „ETPC") w sprawie M.D. i M.A. przeciwko Belgii, w którym ETPC uznał, że nieuwzględnienie dokumentów bez oceny ich autentyczności, istotności i mocy dowodowej stanowi zbyt formalistyczne podejście, nawet w ramach rozpatrywania kolejnego wniosku [10].

24. Sąd odsyłający zastanawia się, czy jeżeli oryginalne dokumenty nie zostaną poddane ocenie merytorycznej wyłącznie z powodu niemożności stwierdzenia ich autentyczności, może to być sprzeczne z prawem do azylu, zakazem refoulement i prawem do skutecznego środka odwoławczego, o których mowa w art. 18, 19 i 47 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej (zwanej dalej „kartą"), w szczególności w świetle wykładni zgodnej z art. 3 i 13 europejskiej konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (zwanej dalej „EKPC"). Jest tak w szczególności dlatego, że praktyka nieuwzględniania oryginałów dokumentów, których autentyczności nie można ustalić („nieuwierzytelnionych dokumentów") w ramach kolejnego postępowania, oznacza, że decyzja może zostać podjęta bez wysłuchania wnioskodawcy.

25. Sąd odsyłający wskazuje dalej, że dopiero w późniejszych postępowaniach nieuwierzytelnione dokumenty nie podlegają ocenie, natomiast są one uwzględniane w ramach postępowania w sprawie pierwszego wniosku. Wyjaśnia on, że w utrwalonym orzecznictwie Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (wydziału sporów administracyjnych rady stanu) wskazano, że argumentacja wnioskodawcy została już uznana za niewiarygodną i że może ona zostać uwzględniona przez sekretarza stanu przy ocenie nieuwierzytelnionych dokumentów. Jako że w swoim utrwalonym orzecznictwie Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (wydział sporów administracyjnych rady stanu) wypowiadał się jedynie o ciężarze dowodu, sąd odsyłający zmierza ponadto do ustalenia, czy kopie dokumentów powinny być traktowane w tym względzie inaczej niż dokumenty, których źródła pochodzenia nie można w obiektywny sposób zweryfikować. Ma on również wątpliwości, czy ciężar dowodu autentyczności dokumentów może spoczywać wyłącznie na osobie ubiegającej się o ochronę międzynarodową w ramach kolejnego wniosku.

[10] Wyrok ETPC z dnia 19 stycznia 2016 r. (CE:ECHR:2016:011J9JUD005868912, pkt 55, 64).

26. W tych okolicznościach sąd odsyłający postanowił zawiesić postępowanie, zarządzić środki tymczasowe do czasu rozpoznania odwołania i zwrócić się do Trybunału z następującymi pytaniami prejudycjalnymi:

„1) Czy stwierdzenie przez organ rozstrzygający państwa członkowskiego, że oryginały dokumentów nie mogą nigdy stanowić nowych elementów lub ustaleń, jeżeli nie jest możliwe stwierdzenie autentyczności tych dokumentów, jest zgodne z art. 40 ust. 2 dyrektywy w sprawie procedur w związku z art. 4 ust. 2 dyrektywy w sprawie kwalifikowania oraz art. 47 i 52 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej? Jeżeli nie, to czy ma przy tym znaczenie okoliczność, że wnioskodawca załączył do kolejnego wniosku kopie dokumentów lub dokumenty, których źródła pochodzenia nie można w obiektywny sposób zweryfikować?

2) Czy art. 40 dyrektywy w sprawie procedur w związku z art. 4 ust. 2 dyrektywy w sprawie kwalifikowania należy interpretować w ten sposób, że organ rozstrzygający państwa członkowskiego, dokonując oceny dokumentów i ich wartości dowodowej, może czynić rozróżnienie pomiędzy dokumentami przedłożonymi wraz z pierwszym wnioskiem a dokumentami przedłożonymi wraz z kolejnym wnioskiem? Czy państwo członkowskie może zaprzestać dalszego wywiązywania się z obowiązku współpracy w odniesieniu do przedłożonych wraz z kolejnym wnioskiem dokumentów, jeżeli nie jest możliwe stwierdzenie autentyczności tych dokumentów?”.

27. LH, rząd niderlandzki oraz Komisja Europejska przedstawili uwagi na piśmie.

IV. Analiza

28. Oba pytania dotyczą wykładni art. 40 dyrektywy w sprawie procedur w związku z art. 4 ust. 2 dyrektywy w sprawie kwalifikowania. Poprzez pytanie pierwsze sąd odsyłający zmierza do ustalenia, czy wykładnia prawa krajowego wdrażająca art. 40 ust. 2 dyrektywy w sprawie procedur, zgodnie z którą nieuwierzytelnione dokumenty nie mogą nigdy stanowić „nowych elementów lub wniosków”, jest sprzeczna z tym przepisem, jak również z art. 47 i 52 karty. Pytanie koncentruje się zatem na tym, co można uznać za „nowe elementy lub ustalenia” w rozumieniu tego przepisu. Na wypadek gdyby Trybunał stwierdził, że przepis ten zakazuje automatycznego nieuwzględniania nieuwierzytelnionych dokumentów, sąd odsyłający pragnie dowiedzieć się w drugiej części pierwszego pytania, czy ocena ta jest odmienna w przypadku kopii, a nie nieuwierzytelnionych oryginalnych dokumentów. W drugim pytaniu sąd odsyłający dąży do ustalenia, czy organ rozstrzygający może w ramach swojej własnej oceny dokumentów dokonać rozróżnienia pomiędzy dokumentami przedłożonymi wraz z pierwszym wnioskiem a dokumentami przedstawionymi w ramach kolejnego wniosku oraz czy w tym ostatnim przypadku państwo członkowskie może zaprzestać dalszego wywiązywania się z obowiązku współpracy, jeżeli nie jest możliwe stwierdzenie autentyczności tych dokumentów.

29. Pytania te są w istocie tak ściśle powiązane, że proponuję zbadać je łącznie.

A. Uwagi wstępne

30. Należy przede wszystkim zauważyć, że chociaż dyrektywa w sprawie procedur ma na celu osiągnięcie sytuacji, w której podobne przypadki są traktowane tak samo i prowadzą do tego samego rezultatu, to jednak jej podejście opiera się na koncepcji jednolitej procedury

i minimalnych wspólnych zasad [11]. Niemniej jednak dyrektywa zawiera szereg przepisów, które umożliwiają w szczególności państwom członkowskim ustanowienie odmiennych lub dodatkowych zasad, poza ogólnym uprawnieniem do wprowadzania lub utrzymania korzystniejszych norm określonych w art. 5 dyrektywy w sprawie procedur. Z tego zakresu należy jednak korzystać z poszanowaniem celów tej dyrektywy oraz karty [12].

31. W odniesieniu do kolejnych wniosków państwa członkowskie mogą postanowić o dalszym rozpatrywaniu kolejnego wniosku z innych powodów [13]. Mogą również postanowić, że wniosek będzie dalej rozpatrywany jedynie wtedy, gdy dany wnioskodawca nie ze swej winy nie był w stanie powołać się na okoliczności, na których oparł swój wniosek w poprzednim postępowaniu [14]. Państwa członkowskie mogą także przewidzieć wyjątki w odniesieniu do stosowania prawa do pozostania na terytorium [15] i do przepisów proceduralnych [16]. Zajmę się obecnie drugim z tych przepisów.

B. Struktura postępowania w przypadku kolejnych wniosków

32. Artykuł 40 ust. 2 i 3 dyrektywy w sprawie procedur przewiduje procedurę wstępną [17] przy podejmowaniu decyzji o dopuszczalności nowego wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej w następstwie odrzucenia wcześniejszego wniosku. Określa on dwa kryteria. Po pierwsze, muszą zaistnieć lub zostać przedstawione przez wnioskodawcę „nowe elementy lub ustalenia", które odnoszą się do oceny, czy wnioskodawca kwalifikuje się jako beneficjent ochrony międzynarodowej. Po drugie, te nowe elementy lub ustalenia powinny znacząco zwiększać prawdopodobieństwo, że wnioskodawca będzie mógł korzystać z ochrony międzynarodowej na mocy dyrektywy w sprawie kwalifikowania. Drugi krok jest uzależniony od spełnienia pierwszego. Jeżeli spełnione są oba kryteria, art. 40 ust. 3 dyrektywy w sprawie procedur stanowi następnie, że wniosek musi być dalej rozpatrywany zgodnie z rozdziałem drugim dyrektywy w sprawie procedur. Rozdział drugi wylicza podstawowe zasady i gwarancje leżące u podstaw procedur udzielania i cofania ochrony międzynarodowej. Natomiast w ramach wstępnego rozpatrzenia wnioskodawcy korzystają (jedynie) z gwarancji przewidzianych w art. 12 ust. 1 dyrektywy w sprawie procedur zgodnie z jej art. 42 ust. 1 [18].

[11] Zobacz podobnie wyrok z dnia 25 lipca 2018 r., A (C-404/17, EU:C:2018:588, pkt 30); a także moja opinia w sprawie Addis (C-517/17, EU:C:2020:225, pkt 74).

[12] Zobacz, odnośnie do dyrektyw wchodzących w skład europejskiego systemu azylowego, wyroki: z dnia 21 grudnia 2011 r., N.S. i in. (C-411/10 i C-493/10, EU:C:2011:865, pkt 68); z dnia 13 marca 2019 r., E. (C-635/17, EU:C:2019:192, pkt 53); z dnia 12 grudnia 2019 r., Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal (Łączenie rodzin – Siostra uchodźcy) (C-519/18, EU:C:2019:1070, pkt 62, 64).

[13] Zgodnie z art. 40 ust. 3 zdanie drugie dyrektywy w sprawie procedur.

[14] Artykuł 40 ust. 4 dyrektywy w sprawie procedur. Procedura opisana w art. 40 może być również stosowana w przypadkach określonych w ust. 6 tego artykułu. Przypadki te nie są jednak objęte niniejszym postępowaniem.

[15] Artykuł 41 dyrektywy w sprawie procedur. Przepis ten nie dotyczy jednak niniejszej sprawy.

[16] Artykuł 42 ust. 2 dyrektywy w sprawie procedur.

[17] Owa procedura wstępnego rozpatrzenia została wyraźnie przewidziana w art. 40 ust. 2 dyrektywy w sprawie procedur w zakresie kolejnych wniosków i należy ją odróżnić od postępowania w sprawie pierwszego wniosku.

[18] Chociaż jest to jedynie odniesienie do art. 12 dyrektywy w sprawie procedur i z art. 40 ust. 3 dyrektywy można wywnioskować, że nie wszystkie przepisy rozdziału drugiego mają zastosowanie do wstępnego rozpatrzenia, nie oznacza to, że państwa członkowskie mają nieograniczony zakres uznania przy przeprowadzaniu tej procedury. Zobacz np. wyrok z dnia 9 lutego 2017 r., M (C-560/14, EU:C:2017:101, pkt 25), w którym Trybunał stwierdził, że prawo do bycia wysłuchanym stanowi integralną część prawa do obrony, którego przestrzeganie stanowi ogólną zasadę prawa Unii, a zatem ma zastosowanie, gdy władze państw członkowskich podejmują środki wchodzące w zakres prawa Unii, nawet jeśli obowiązujące przepisy nie przewidują wyraźnie takiego wymogu proceduralnego. Sama wzmianka w art. 42 ust. 1 dyrektywy w sprawie procedur, zgodnie z którą w ramach wstępnego rozpatrzenia należy zapewnić wnioskodawcom korzystanie z gwarancji przewidzianych w jej art. 12 ust. 1, nie oznacza zatem z pewnością, że wymogi dotyczące rozpatrywania wniosków określone w art. 10 tej dyrektywy, który zawiera szereg podstawowych zasad [na przykład, że zgodnie z ust. 3 lit. a) wnioski muszą być rozpatrywane, a decyzje podejmowane obiektywnie i bezstronnie], nie mają zastosowania w przypadku wstępnego rozpatrzenia.

33. O ile art. 42 ust. 2 dyrektywy w sprawie procedur pozwala państwom członkowskim na ustanowienie w prawie krajowym przepisów dotyczących przeprowadzania wstępnego rozpatrzenia, o tyle w odniesieniu do kryteriów wstępnego rozpatrzenia nie przysługuje państwom członkowskim żaden zakres uznania [19]. Jeżeli zaistnieją „nowe elementy lub ustalenia", które znacząco zwiększają prawdopodobieństwo, że wnioskodawca kwalifikuje się jako beneficjent ochrony międzynarodowej [20], to ten nowy wniosek o udzielenie azylu musi zostać poddany dalszemu rozpatrzeniu. Artykuł 42 ust. 2 dyrektywy w sprawie procedur zezwala również państwom członkowskim na ustanowienie w ramach kolejnego postępowania przepisów zobowiązujących wnioskodawców do wskazania faktów i przedstawienia dowodów, które uzasadniają nowe postępowanie, jak również na przeprowadzenie wstępnego rozpatrzenia wyłącznie na podstawie pisemnych oświadczeń [21]. Przepis ten stanowi jednak, że przepisy takie „nie mogą uniemożliwiać dostępu wnioskodawców do nowego postępowania ani skutkować faktycznym zablokowaniem lub poważnym ograniczeniem takiego dostępu" [22].

34. Ze swojej strony uważam jednak, że praktyka sekretarza stanu, która według sądu odsyłającego została potwierdzona przez Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (wydział sporów administracyjnych rady stanu), polegająca na tym, by nie uznawać *nigdy* nieuwierzytelnionych dokumentów za „nowe elementy lub ustalenia" do celów rozpatrywania kolejnego wniosku, nie wchodzi w zakres wyjątku przewidzianego w art. 42 ust. 2 dyrektywy w sprawie procedur. Jestem takiego zdania, ponieważ praktyka ta nie dotyczy kwestii objętych tym wyjątkiem. Nie wydaje się też, aby w Niderlandach istniał tego rodzaju krajowy przepis prawa pozytywnego [23], który wyraźnie dążyłby do nadania tej praktyce mocy obowiązującej.

35. Jak wyjaśnił sąd odsyłający, nieuwierzytelnione dokumenty przedłożone przez osobę ubiegającą się o azyl wraz z kolejnym wnioskiem nie są zwyczajnie uwzględniane przez sekretarza stanu, ponieważ nie są uważane za „nowe elementy lub ustalenia". Oznacza to, że zostają one pominięte już w ramach pierwszego kryterium zawartego w art. 40 ust. 2, a nie w ramach drugiego kryterium zawartego w art. 40 ust. 3 dyrektywy w sprawie procedur. Jak wyjaśnię poniżej, taka zasada lub praktyka ex ante jest po prostu niezgodna z art. 40 ust. 2 i 3 tej dyrektywy. Oczywiście możliwych jest wiele przypadków, w których nieuwierzytelnione dokumenty są bezwartościowe pod względem wartości dowodowej - nie tylko te, w których nawet powierzchowne ich przejrzenie ujawnia, że zostały w tym celu sfabrykowane. Jednak nie wszystkie tego rodzaju nieuwierzytelnione dokumenty mogą zwyczajnie zostać z góry odrzucone:

[19] Z wyjątkiem przypadków, w których państwa członkowskie mogą postanowić o dalszym rozpatrywaniu kolejnego wniosku z innych powodów, zgodnie z art. 40 ust. 3 zdanie drugie dyrektywy w sprawie procedur oraz zgodnie z zasadą, że państwa członkowskie powinny mieć możliwość wprowadzenia lub utrzymywania korzystniejszych przepisów (zob. art. 5 i motyw 14 dyrektywy w sprawie procedur).

[20] Kryterium to z pewnością pozwala organowi rozstrzygającemu na skorzystanie z zakresu uznania. Jednakże zakres uznania nie powinien być jednak wykorzystywany w celu podważenia celu tej dyrektywy [zob. opinia rzecznika generalnego N. Wahla, E., C-635/17, EU:C:2018:973, pkt 51, w odniesieniu do dyrektywy Rady 2003/86/WE z dnia 22 września 2003 r. w sprawie prawa do łączenia rodzin (Dz.U. 2003, L 251, s. 12)].

[21] Z wyjątkiem przypadków określonych w art. 40 ust. 6 dyrektywy w sprawie procedur, które nie są przedmiotem niniejszej sprawy. Niderlandy przyjęły odpowiednie zasady w art. 3.118b Vreemdelingenbesluit 2000 (dekretu w sprawie cudzoziemców z 2000 r.) i w pkt C1/2.9 Vreemdelingencirculaire 2000 (okólnika w sprawie cudzoziemców z 2000 r.) dotyczące możliwości podjęcia decyzji bez przeprowadzania przesłuchania. Praktyka nieuznawania dokumentów niepoświadczonych za „nowe elementy i ustalenia" opiera się jednak na praktyce i utrwalonym orzecznictwie Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (wydziału sporów administracyjnych rady stanu).

[22] Według sądu odsyłającego Niderlandy skorzystały z tych możliwości. Pytania sądu odsyłającego nie odnoszą się jednak bezpośrednio do nich, lecz raczej do wykładni nadanej przez orzecznictwo Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (wydziału sporów administracyjnych rady stanu) art. 30a ust. 1 lit. d) ustawy o cudzoziemcach z 2000 r., który wdraża zasady dotyczące kolejnych wniosków do prawa niderlandzkiego.

[23] Zobacz analogicznie wyrok z dnia 25 lipca 2018 r., A (C-404/17, EU:C:2018:588, pkt 31).

wiele będzie zależało od kontekstu, istotności, możliwości ich uwierzytelnienia i być może nawet w niektórych przypadkach trudności, jakie sprawiłoby organowi rozstrzygającemu ewentualne zadanie uwierzytelnienia dokumentów .

C. Orzecznictwo ETPC

36. W tym miejscu użyteczne może okazać się zbadanie dwóch niedawnych wyroków ETPC dotyczących kwestii uwierzytelniania dokumentów w sprawach azylowych, do których konkretnie odniósł się sąd odsyłający. Pierwszy z nich został wydany w sprawie Singh i in. przeciwko Belgii [24]. W sprawie tej skarżący początkowo przybyli na lotnisko w Brukseli lotem z Moskwy. Sprzeciwiali się oni wydaleniu do Rosji, ponieważ obawiali się repatriacji do Afganistanu z naruszeniem art. 3 EKPC. Skarżący utrzymywali, że są sikhami, którzy najpierw uciekli z Afganistanu.

37. Ich wniosek o przyznanie statusu uchodźcy został jednak odrzucony przez belgijskie organy azylowe, ponieważ nie udowodnili oni, że posiadają obywatelstwo afgańskie. W postępowaniu odwoławczym skarżący przedstawili nowe dokumenty, a mianowicie korespondencję elektroniczną pomiędzy ich przedstawicielami prawnymi a przedstawicielem belgijskiego Komitetu Wspierania Uchodźców [partnera UNHCR] oraz UNHCR w New Delhi. Przedstawiciel UNHCR w New Delhi dostarczył w załącznikach do wiadomości elektronicznej „zaświadczenia", z których wynikało, że skarżący zostali zarejestrowani jako uchodźcy w ramach mandatu UNHCR. Pomimo istnienia tych nowych dokumentów Conseil du contentieux des étrangers (sąd do spraw cudzoziemców, Belgia) nie uwzględnił twierdzenia o obywatelstwie afgańskim skarżących. Stwierdził on, że nowe dokumenty należy traktować jako pozbawione wartości dowodowej ze względu na to, że były one łatwe do sfałszowania, i orzekł, że skarżący nie dostarczyli oryginałów odpowiednich dokumentów.

38. W swoim wyroku ETPC stwierdził naruszenie art. 13 EKPC (odnoszącego się do prawa do skutecznego środka odwoławczego) i art. 3 EKPC. Wskazując na potencjalnie poważne konsekwencje dla skarżących, ETPC stwierdził [25], że obowiązkiem organów państwowych jest wykazanie, że były one tak staranne, jak to możliwe, oraz że rozpatrzyły w sposób uważny („un examen attentif") zarzuty skarżących dotyczące art. 3 EKPC. Oznacza to, że organy krajowe powinny wykluczyć wszelkie wątpliwości, jakkolwiek uzasadnione, co do zasadności wniosku o udzielenie ochrony, niezależnie od zakresu kompetencji danego organu [26]. Trybunał zauważył,

[24] Wyrok ETPC z dnia 2 października 2012 r. (CE:ECHR:2012:1002JUD003321011).

[25] Ibidem, pkt 103.

[26] Ibidem. ETPC wielokrotnie orzekał, że łączne stosowanie art. 3 i 13 EKPC wymaga, aby osoba ubiegająca się o ochronę międzynarodową miała dostęp do skutecznego środka odwoławczego, jeżeli istnieją istotne podstawy, aby sądzić, że w przypadku jej wydalenia będzie ona narażona na indywidualne i rzeczywiste ryzyko bycia poddanym traktowaniu niezgodnemu z art. 3 EKPC. W takim przypadku art. 3 EKPC zakazuje wydalania odnośnej osoby do tego państwa. Mając na względzie znaczenie art. 3 EKPC oraz nieodwracalny charakter szkody, jaka może zostać wyrządzona w wyniku jego naruszenia, art. 13 EKPC wymaga starannej kontroli oraz niezależnego i dokładnego badania każdego argumentu, który wskazywałby na ryzyko, że wnioskodawca mógłby zostać poddany traktowaniu niezgodnemu z art. 3 EKPC, gdyby miał zostać wydalony [wyrok ETPC z dnia 21 stycznia 2011 r. w sprawie M.S.S. przeciwko Belgii i Grecji (CE:ECHR:2011:0121JUD003069609, pkt 293, 387 i przytoczone tam orzecznictwo)]. Zobacz także wyroki ETPC: z dnia 12 grudnia 2012 r. w sprawie F.N. i in. przeciwko Szwecji, CE:ECHR:2012:1218JUD002877409, pkt 66; z dnia 18 listopada 2013 r. w sprawie M.A. przeciwko Szwajcarii, CE:ECHR:2014:1118JUD005258913, pkt 52, 53; a także analiza orzecznictwa ETPC zawarta w opinii rzecznika generalnego P. Mengozziego w sprawie Alheto (C-585/16, EU:C:2018:327, pkt 68, 69) w odniesieniu do art. 46 ust. 3 dyrektywy w sprawie procedur. Należy również podkreślić, że art. 3 EKPC nie dotyczy wyłącznie tortur lub nieludzkiego lub poniżającego traktowania przez urzędników publicznych, lecz znajduje również zastosowanie, gdy zagrożenie, jak w niniejszej sprawie, pochodzi od osób lub grup osób niebędących urzędnikami publicznymi, jeżeli można wykazać, że ryzyko jest rzeczywiste, a organy państwa przyjmującego nie są w stanie zapobiec zagrożeniu poprzez zapewnienie odpowiedniej ochrony. Zobacz podobnie wyroki ETPC: z dnia 17 grudnia 1996 r. w sprawie Ahmed przeciwko Austrii (CE:ECHR:1996:1217JUD002596494); z dnia 4 czerwca 2015 r. w sprawie J.K i in. przeciwko Szwecji (CE:ECHR:2015:0604JUD005916612, pkt 50).

że ponieważ dokumenty stanowiły sedno wniosku o udzielenie ochrony, ich nieuwzględnienie bez „sprawdzenia ich autentyczności" było niezgodne z wymogiem przeprowadzenia uważnego i dokładnego badania, jakiego oczekuje się od organów krajowych w związku z prawem do skutecznego środka odwoławczego ustanowionym w art. 13 EKPC w celu ochrony zainteresowanych przed torturami lub nieludzkim lub poniżającym traktowaniem na mocy art. 3 EKPC, w sytuacji gdy (stosunkowo) prosta procedura dochodzenia UNHCR pozwoliłaby rozstrzygnąć ostatecznie, czy są one autentyczne i wiarygodne [27].

39. Drugi wyrok wydany został w sprawie M.D. i M.A. przeciwko Belgii [28]. Sprawa ta dotyczyła dwojga obywateli rosyjskich pochodzenia czeczeńskiego, którzy mieszkali w Belgii i co do których złożony został wniosek o wydalenie do Rosji. M.D. twierdził, że jego ojciec został zamordowany przez zwolenników mężczyzny, który później został przywódcą Republiki Czeczeńskiej. Ponadto stwierdzono, że w celu pomszczenia tego zabójstwa starszy brat M.D. zabił z kolei członka rodziny tego przywódcy. Dwa miesiące później M.D. i jego żona M.A. zostali zaatakowani podczas przyjęcia urodzinowego, po czym uciekli do Inguszetii. Twierdzili oni, że zostali poinformowani przez matkę i siostrę M.D. o tym, że szukali ich nieznani mężczyźni, wobec czego małżeństwo wyjechało z Rosji. Ponadto twierdzili, że szwagier M.D., który pozostał w Czeczenii, został zamordowany po ich wyjeździe.

40. Po przybyciu do Belgii M.D. i M.A. złożyli pierwszy wniosek o udzielenie azylu. Office des étrangers (urząd do spraw cudzoziemców, Belgia) uznał wniosek za niedopuszczalny między innymi z tego powodu, że osobista zemsta nie stanowi powodu do udzielenia azylu. Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides (główny urząd ds. uchodźców i bezpaństwowców, Belgia) utrzymał w mocy powyższą decyzję, stwierdzając, że relacja M.D. i M.A. z tych wydarzeń nie jest wiarygodna. Następnie Conseil d'État (rada stanu, Belgia) oddaliła wniesiony przez nich środek zaskarżenia, ponieważ M.D. i M.A. nie stawili się na przesłuchanie. Następnie doręczono im nakaz opuszczenia kraju.

41. M.D. i M.A. złożyli następnie trzy kolejne wnioski. Do tych nowych wniosków o udzielenie azylu załączyli kilka opublikowanych w lokalnej prasie czeczeńskiej ogłoszeń, w których oferowano nagrodę za informację o miejscu pobytu M.D. Przedstawili również akt zgonu szwagra M.D. oraz wezwanie policji w Groznym do stawienia się M.D. w charakterze podejrzanego o nielegalne posiadanie broni i przynależność do nielegalnej organizacji zbrojnej. Powyższe nowe wnioski zostały odrzucone z powodu nieprzedstawienia „nowych elementów". Uzasadnieniem tej oceny było to, że organ rozstrzygający uznał, iż przedłożone dowody nie pochodzą z obiektywnego źródła ani z dokumentu sporządzonego przez właściwy organ [29], że data dokumentu przedstawionego jako nowy dowód była wcześniejsza niż data poprzedniego wniosku, w związku z czym powinien on był zostać przedstawiony na tym etapie, oraz to, że przedstawione zostały (jedynie) oryginały dokumentów, które już wcześniej przedłożono. Powody, które skarżący wskazali jako uzasadnienie tego, dlaczego nie byli w stanie przedstawić tych dokumentów wcześniej, pozostały bez wpływu na tę ocenę [30]. Kolejne wnioski zostały zatem również następnie odrzucone, a wnioskodawcom doręczono nakaz opuszczenia kraju wraz z nakazem zatrzymania w wyznaczonym miejscu do czasu ich wydalenia.

[27] Wyrok ETPC z dnia 2 października 2012 r. w sprawie Singh i in. przeciwko Belgii (CE:ECHR:2012:1002JUD003321011, pkt 104).

[28] Wyrok ETPC z dnia 19 stycznia 2016 r. (CE:ECHR:2016:0119JUD005868912).

[29] Przedłożone dokumenty były artykułami prasowymi, które zdaniem organu rozpatrującego mogły zostać opublikowane z inicjatywy wnioskodawcy. Innymi powodami, dla których organ rozstrzygający nie uznał przedstawionych elementów za nowe, były: brak wzmianki o skarżącym w sprawozdaniu z postępowania w sprawie śmierci jego szwagra, a także brak związku między innym dokumentem dotyczącym śmierci jego rodziców i braci a ucieczką skarżącego.

[30] Wyrok ETPC z dnia 19 stycznia 2016 r. w sprawie M.D. i M.A. przeciwko Belgii (CE:ECHR:2016:0119JUD005868912, pkt 19–31).

42. W następstwie skargi wniesionej do ETPC Trybunał ten orzekł, że w szczególnych okolicznościach owych wnioskodawców grożące wnioskodawcom wydalenie ich do Rosji bez uprzedniego ponownego rozpatrzenia przez władze belgijskie ryzyka, na jakie są narażeni, w świetle dokumentów przedłożonych na poparcie ich czwartego wniosku o udzielenie azylu stanowi naruszenie art. 3 EKPC.

43. ETPC, przypomniawszy swoje orzecznictwo dotyczące art. 3 EKPC, uznał jednak uzasadniony interes państw w ograniczeniu powtarzających się i stanowiących oczywiste nadużycie wniosków o udzielenie azylu i w związku z tym możliwość ustanowienia szczególnych zasad rozpatrywania takich wniosków. Trybunał ten stwierdził, że rozpatrzenie kolejnego wniosku w ramach procedury przyspieszonej samo w sobie nie pozwala na stwierdzenie, że badanie to nie spełnia kryteriów wymaganych przez art. 3 EKPC [31].

44. Następnie ETPC uznał jednak, że fakt, iż przedstawione dokumenty nie zostały uznane za nowe elementy, oznacza de facto, że nie przeprowadzono żadnego badania dotyczącego możliwego ryzyka, na jakie narażeni byliby wnioskodawcy w przypadku ich wydalenia [32]. Trybunał stwierdził, że nieuwzględnienie tych dokumentów, które leżą u podstaw złożonych przez wnioskodawców wniosków o udzielenie ochrony, nie spełniało wymaganych standardów dotyczących uważnego, dokładnego i niezależnego badania, jakiego należy oczekiwać od organów krajowych w celu zapewnienia skutecznej ochrony przed naruszeniem art. 3 EKPC. ETPC skrytykował również nieuzasadniony ciężar dowodu spoczywający na skarżących w sytuacji, gdy przedstawione przez nich dokumenty nie zostały zwyczajnie uwzględnione, ponieważ pochodziły sprzed dnia złożenia ich ostatniego wniosku, niezależnie od ich wysiłków w celu wykazania, że nie byli oni w stanie przedstawić ich wcześniej.

45. ETPC oparł się zatem w całości na art. 3 EKPC. W tych okolicznościach nie uznał on za konieczne zbadania tych samych okoliczności faktycznych pod kątem łącznego zastosowania art. 3 i 13 EKPC [33].

46. Pomimo że niniejsza sprawa w sposób oczywisty nie dotyczy spoczywającego na danym państwie obowiązku uwierzytelnienia dokumentów, lecz raczej uwzględniania nieuwierzytelnionych dokumentów przedłożonych wraz z kolejnym wnioskiem, to osobiście nie odczytuję ani wyroku w sprawie Singh i in. przeciwko Belgii [34], ani wyroku w sprawie M.D. i M.A. przeciwko Belgii [35] jako ustanawiających powszechny obowiązek ex ante wszystkich umawiających się państw do przeprowadzania własnego badania autentyczności wszelkiego dokumentu zagranicznego przedstawionego przez osobę ubiegającą się o azyl. Oczywiście mogą istnieć szczególne przypadki, w których dobrowolna rezygnacja przez dane państwo członkowskie z przeprowadzenia takiego dochodzenia stanowiłaby po prostu zaniedbanie. Jednak nie każda sprawa będzie potencjalnie tak prosta jak te omawiane dwie sprawy: znaczenie mają także kwestie

[31] Ibidem, pkt 55, 56.

[32] Było to szczególnie widoczne w omawianej sprawie belgijskiej, ponieważ kompetencja do oceny, czy zostały przedstawione nowe elementy, oraz do oceny treści tych dokumentów została rozdzielona pomiędzy urzędem do spraw cudzoziemców a głównym urzędem ds. uchodźców i bezpaństwowców. Dopiero gdy elementy te mają zostać uznane za nowe przez pierwszy z tych organów, akta sprawy zostają przekazane drugiemu organowi.

[33] Wyrok ETPC z dnia 19 stycznia 2016 r. w sprawie M.D. i M.A. przeciwko Belgii (CE:ECHR:2016:0119JUD005868912, pkt 70).

[34] Wyrok ETPC z dnia 2 października 2012 r. (CE:ECHR:2012:1002JUD003321011).

[35] Wyrok ETPC z dnia 19 stycznia 2016 r. (CE:ECHR:2016:0119JUD005868912).

istotności, wykonalności, a być może nawet kosztów. Może zdarzyć się również wiele przypadków, w których wnioskodawca jest w stanie samodzielnie przeprowadzić dochodzenie i przedstawić władzom dodatkowe dokumenty lub inne informacje [36].

47. Należy również przypomnieć, że na przykład w sprawie Singh i in. przeciwko Belgii [37] dokumenty, które zostały przedłożone w tej sprawie, nie zostały uwzględnione przez sąd do spraw cudzoziemców do celów postępowania azylowego i imigracyjnego na tej podstawie, że tego rodzaju dokumenty były łatwe do sfałszowania oraz że nie przedstawiono żadnych oryginałów. Kluczowe znaczenie ma jednak, że sąd ten nigdy nie stwierdził, w następstwie dokonania przez niego własnej oceny dokumentów, iż dokumenty te nie są autentyczne. Orzekł on jedynie, że mogą zostać łatwo podrobione. Z podobną sytuacją mamy do czynienia w sprawie M.D. i M.A. przeciwko Belgii [38], w której władze belgijskie wydawały się niechętne zbadaniu tych dodatkowych dokumentów w kontekście nowego wniosku o udzielenie azylu, nawet jeśli mogły one okazać się bardzo istotne dla oceny wiarygodności twierdzeń M.D. i M.A. w odniesieniu do ryzyka, na jakie byliby narażeni w przypadku ich powrotu do Rosji.

48. Zgodnie z art. 52 ust. 3 karty prawa ustanowione w karcie, jeżeli odpowiadają prawom gwarantowanym przez EKPC, mają takie samo znaczenie i taki sam zakres jak te, które zostały ustanowione przez tę konwencję. Tak więc w zakresie, w jakim zakaz przewidziany w art. 3 EKPC jest równoważny zakazowi zagwarantowanemu w art. 4, a także w art. 19 ust. 2 karty [39], opisane powyżej orzecznictwo ETPC jest również właściwe w kontekście stosowania karty [40].

49. Jakie zatem znaczenie mają owe wyroki ETPC dla niniejszej sprawy? Jak wyjaśnił sąd odsyłający, nieuwierzytelnione dokumenty nie są rozpatrywane przez sekretarza stanu w ramach jakiegokolwiek kolejnego wniosku o udzielenie azylu, ponieważ nie są uznawane za „nowe elementy lub ustalenia". Oznacza to, że podlegają one już odrzuceniu w świetle pierwszego kryterium z art. 40 ust. 2, a nie drugiego kryterium z art. 40 ust. 3 dyrektywy w sprawie procedur. Wyroki te potwierdzają pogląd, który już wyraziłem, że praktyka ex ante, zgodnie z którą takie nieuwierzytelnione dokumenty są automatycznie odrzucane w ramach nowych wniosków o udzielenie azylu, jest po prostu niezgodna z wymogami art. 40 ust. 2 i 3 dyrektywy w sprawie procedur, a także z podstawowymi standardami określonymi w przypadku złożenia wniosku o udzielenie azylu, podnoszącego poważne i istotne problemy na podstawie art. 3 EKPC i art. 4 karty.

D. „Nowe elementy lub ustalenia"

50. Jak słusznie wskazał sąd odsyłający, dyrektywa w sprawie procedur nie zawiera żadnej definicji terminu „nowe elementy lub ustalenia" ani choćby tylko terminu „elementy".

[36] Dokumenty nie są jednakże jedynym sposobem wykazania, że wnioskodawca jest uprawniony do ochrony międzynarodowej, a fakt, że dokumenty nie są uwierzytelnione, nie musi oznaczać, iż nie mają one wartości dowodowej, zob. pkt 51, 59 i nast. niniejszej opinii. Zobacz także wyrok ETPC z dnia 23 sierpnia 2016 r. w sprawie J.K i in. przeciwko Szwecji (CE:ECHR:2016:0823JUD005916612, pkt 91–98), dotyczący odpowiednich obowiązków spoczywających na wnioskodawcy i państwie.

[37] Wyrok ETPC z dnia 2 października 2012 r. (CE:ECHR:2012:1002JUD003321011).

[38] Wyrok ETPC z dnia 19 stycznia 2016 r. (CE:ECHR:2016:0119JUD005868912).

[39] Jako że art. 19 ust. 2 karty jest postanowieniem bardziej szczególnym, które zgodnie z wyjaśnieniami dotyczącymi karty uwzględnia właściwe orzecznictwo ETPC dotyczące art. 3 EKPC. Zobacz także wyrok z dnia 14 maja 2019 r., M i in. (Cofnięcie statusu uchodźcy) (C-391/16, C-77/17 i C-78/17, EU:C:2019:403, pkt 94).

[40] Dyrektywa w sprawie procedur i dyrektywa w sprawie kwalifikowania wyraźnie stanowią bowiem, że nie naruszają one praw podstawowych i są zgodne z zasadami uznanymi w karcie, zgodnie z motywem 60 dyrektywy w sprawie procedur i z motywem 16 dyrektywy w sprawie kwalifikowania.

51. Artykuł 4 ust. 2 dyrektywy w sprawie kwalifikowania określa „elementy niezbędne do uzasadnienia wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej", o których mowa w jej art. 4 ust. 1. Definicja ta jest bardzo szeroka i obejmuje oświadczenia wnioskodawcy oraz całą posiadaną przez niego dokumentację dotyczącą między innymi jego pochodzenia, miejsca (miejsc) wcześniejszego pobytu oraz powodów ubiegania się o ochronę międzynarodową. Brzmienie tej definicji wyraźnie nie ogranicza jakości dokumentów podlegających rozpatrzeniu do dokumentów, których autentyczność można ustalić.

52. Należy jednak zaznaczyć, że art. 4 ust. 5 dyrektywy w sprawie kwalifikowania dotyczy konkretnie przypadku, gdy niektóre treści oświadczenia wnioskodawcy nie są w żaden sposób poparte dokumentami lub innymi dowodami. Określono w nim pięć kryteriów, które powinny zostać spełnione, aby treści te mogły zostać uwzględnione bez konieczności ich potwierdzenia. Wszystkie te kryteria odnoszą się albo do starań wnioskodawcy zmierzających do dostarczenia tych dokumentów, albo do jego wiarygodności, przy czym oba te aspekty są ze sobą powiązane. Jeżeli zatem treść wniosku o udzielenie azylu można rozpatrzeć bez jakichkolwiek dokumentów lub innych dowodów, to na poparcie treści wniosku o udzielenie azylu musi również istnieć możliwość rozpatrzenia dokumentów, których autentyczność nie została potwierdzona.

53. W ramach oceny terminu „nowe elementy i ustalenia" należy również przypomnieć, że dyrektywa w sprawie procedur jest podzielona na rozdziały, z których drugi określa podstawowe zasady i gwarancje proceduralne. Rozdział trzeci dotyczy postępowania w pierwszej instancji, w skład którego wchodzi procedura rozpatrywania kolejnych wniosków. Pierwszy przepis rozdziału trzeciego, a mianowicie art. 31, stanowi, że państwa członkowskie rozpatrują wnioski o udzielenie ochrony międzynarodowej w drodze procedury rozpatrywania wniosku zgodnie z podstawowymi zasadami i gwarancjami określonymi w rozdziale drugim. W związku z tym przeprowadzenie pełnej procedury rozpatrywania wniosku zgodnie z tymi zasadami jest regułą. W art. 33 dyrektywy w sprawie procedur określono przypadki, w których wniosek może zostać uznany za niedopuszczalny. Artykuł 33 ust. 2 lit. d) tej dyrektywy stanowi, że państwa członkowskie mogą uznać kolejny wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej za niedopuszczalny, jeżeli nie zaistniały ani nie zostały przedstawione przez wnioskodawcę żadne nowe elementy lub ustalenia dotyczące rozpatrywania wniosku na podstawie dyrektywy w sprawie kwalifikowania.

54. Nawet w przypadkach niedopuszczalności w art. 34 dyrektywy w sprawie procedur przewidziano szczególny przepis proceduralny, a mianowicie konieczność przeprowadzenia przesłuchania w sprawie dopuszczalności. Jednakże tutaj również państwa członkowskie mogą uczynić wyjątek w przypadku kolejnego wniosku[41], jeżeli państwo członkowskie skorzysta z możliwości ustanowienia w prawie krajowym przepisów dotyczących wstępnego rozpatrzenia zgodnie z art. 42 dyrektywy w sprawie procedur. Jak wspomniano powyżej, art. 42 ust. 2 lit. b) tej dyrektywy zezwala na przeprowadzenie wstępnego rozpatrzenia wyłącznie na podstawie pisemnych oświadczeń. I tak, zgodnie z rozdziałem drugim dyrektywy w sprawie procedur w wyjątkowych przypadkach można pominąć pełne rozpatrzenie, a w jeszcze bardziej wyjątkowych przypadkach można je pominąć bez przesłuchania wnioskodawcy przed podjęciem takiej decyzji. Oznacza to, że art. 33 ust. 2 lit. d) dyrektywy w sprawie procedur ustanawia

[41] Artykuł 34 ust. 1 akapit pierwszy zdanie trzecie dyrektywy w sprawie procedur.

podstawy do wyłączenia z dalszego rozpatrywania. Ponieważ stanowi to wyjątek od ogólnej zasady określonej w art. 31 ust. 1 dyrektywy w sprawie procedur, przepis ten wymaga zatem ścisłej wykładni [42].

55. Celem dyrektywy w sprawie procedur jest ustanowienie wspólnego systemu gwarancji umożliwiających zapewnienie pełnego poszanowania konwencji genewskiej i praw podstawowych [43]. Jedną z głównych cech tego systemu jest to, że każda osoba ubiegająca się o azyl powinna mieć dostęp do skutecznych procedur, możliwość współpracy i odpowiedniego komunikowania się z właściwymi organami w celu przedstawienia istotnych faktów w swojej sprawie oraz wystarczające gwarancje proceduralne, aby prowadzić swoją sprawę na wszystkich etapach procedury [44].

56. Kolejny wniosek jest jednym z rzadkich przypadków, w których prawo wnioskodawcy do przedstawienia swojej sprawy zgodnie ze wszystkimi podstawowymi zasadami i gwarancjami określonymi w rozdziale drugim dyrektywy w sprawie procedur jest ograniczone. Jak wynika z motywu 36 tej dyrektywy, w tych przypadkach zapewnia się równowagę między staraniami, które należy podjąć w celu zapewnienia prawidłowego uznania potrzeby ochrony, a interesami państw członkowskich w zakresie szybkiego i skutecznego podejmowania decyzji. Zgodnie z tym motywem, w przypadku gdy wnioskodawca występuje z kolejnym wnioskiem, *nie przedstawiając nowych dowodów lub argumentów*, zobowiązywanie państw członkowskich do przeprowadzenia nowej pełnej procedury rozpatrywania wniosku stanowiłoby niewspółmierne obciążenie. W związku z tym w art. 42 dyrektywy w sprawie procedur ustanowiono wstępne rozpatrzenie w celu zwolnienia państw członkowskich z konieczności rozpatrywania tych samych okoliczności faktycznych i dowodów w ramach różnych postępowań, których wynik prawdopodobnie nie będzie odmienny. Przechylenie równowagi na korzyść tego rodzaju szybkiego podejmowania decyzji zależy całkowicie od tego, czy zaistniały lub zostały przedstawione „nowe elementy lub ustalenia", zgodnie z tym, jak określono to kryterium zarówno w art. 33 ust. 2 lit. d), jak i w art. 40 ust. 2 dyrektywy w sprawie procedur. Wyłącznie w przypadku, gdy tak nie jest, równowaga ta zostaje zachwiana i właściwy organ administracyjny może stać się mniej surowy w celu prawidłowego uznania potrzeby ochrony międzynarodowej osób, które na nią zasługują [45].

57. Oczywiste jest stojące za tym przepisem rozumowanie, że rozpatrzenie elementów innych niż nowe zostało już przeprowadzone zgodnie z rozdziałem drugim w ramach postępowania w sprawie pierwszego wniosku. Jeżeli nie zostaną przedstawione żadne nowe elementy lub ustalenia, nie można oczekiwać innego wyniku postępowania, w związku z czym ponowne rozpatrywanie jest zbędne. Drugie kryterium tego wstępnego rozpatrzenia, zawarte w art. 40 ust. 3 dyrektywy w sprawie procedur, zawęża nowe elementy i ustalenia do tych, które *znacząco zwiększają prawdopodobieństwo*, że wnioskodawca kwalifikuje się do objęcia ochroną międzynarodową. Tylko to drugie kryterium dotyczy jakości nowych dowodów. Zgodnie z pierwszym kryterium wystarczy, że nowe dowody odnoszą się do zbadania, czy wnioskodawca kwalifikuje się do objęcia go ochroną międzynarodową.

[42] Zasada ta znajduje ponadto potwierdzenie w motywie 43 dyrektywy w sprawie procedur. Zobacz także opinia rzecznika generalnego M. Bobeka w sprawie LH (Tompa) (C-564/18, EU:C:2019:1056, pkt 51) w odniesieniu do pojęcia bezpiecznego kraju [wyjątek zgodnie z art. 33 ust. 2 lit. c) dyrektywy w sprawie procedur].

[43] Zobacz opinia rzecznika generalnego Y. Bota w sprawach X i X i Y (C-175/17 i C-180/17, EU:C:2018:34, pkt 31) w odniesieniu do dyrektywy poprzedzającej dyrektywę w sprawie procedur. Ocena ta ma nadal zastosowanie do dyrektywy w sprawie procedur, jak wynika z jej motywów 3, 25 i 60.

[44] Zobacz motyw 25 dyrektywy w sprawie procedur.

[45] Jak wskazano powyżej, jeżeli zaistnieją nowe elementy lub ustalenia, które znacząco zwiększają prawdopodobieństwo, że wnioskodawca spełnia warunki określone w dyrektywie w sprawie kwalifikowania, wniosek będzie dalej rozpatrywany zgodnie z rozdziałem drugim dyrektywy w sprawie procedur (art. 40 ust. 3 dyrektywy w sprawie procedur).

58. Rząd niderlandzki twierdzi, że jeżeli dokumenty, których kopie zostały już przedłożone w poprzednim wniosku, zostaną ponownie przedłożone w oryginale, to mogą one jedynie dodatkowo wyjaśnić sytuację, o ile możliwe będzie ustalenie ich autentyczności. W przeciwnym razie nie można ich uznać za „nowe elementy i ustalenia". W tym miejscu nasuwają się dwa komentarze. Po pierwsze, rząd niderlandzki wydaje się łączyć oba właściwe kryteria, mianowicie (i) czy zostały przedstawione „nowe elementy lub ustalenia" i (ii) czy „znacząco zwiększają one prawdopodobieństwo, że wnioskodawca kwalifikuje się jako beneficjent ochrony międzynarodowej". Z faktu, że zdaniem rządu niderlandzkiego drugie kryterium nie zostało spełnione, rząd ten wnioskuje, iż pierwsze kryterium również nie zostało spełnione. Po drugie, rząd niderlandzki aprobuje podejście, zgodnie z którym nieuwierzytelnione dokumenty nawet nie podlegają indywidualnej ocenie, jak przewiduje art. 4 ust. 3 dyrektywy w sprawie kwalifikowania. Przeciwnie, to wnioskodawca jest zobowiązany do przedstawienia dokumentu określonej jakości, a mianowicie takiego, który może zostać uwierzytelniony przez władze niderlandzkie - w przeciwnym razie jego kolejny wniosek zostanie automatycznie odrzucony.

59. Jak zostało już wykazane, ani literalna, ani systemowa wykładnia art. 40 dyrektywy w sprawie procedur i art. 4 dyrektywy w sprawie kwalifikowania nie uzasadniają takiego podejścia.

E. Znaczenie autentyczności dokumentu

60. Powodem, dla którego autentyczność dokumentów należy wziąć pod uwagę w ramach procedury udzielania ochrony międzynarodowej, jest uniknięcie sytuacji, w której decyzje organu rozstrzygającego opierałyby się na fałszywych dokumentach, w szczególności podrobionych. Ponadto w wielu przypadkach okoliczność, że dany dokument został uznany za autentyczny, może wzmacniać wiarygodność sprawy wnioskodawcy.

61. Sposób postępowania względem fałszywych dokumentów jest uregulowany w art. 14 ust. 3 lit. b) dyrektywy w sprawie kwalifikowania. Przewiduje on, że państwa członkowskie cofają status uchodźcy, pozbawiają tego statusu lub odmawiają przedłużenia jego ważności, jeśli dane państwo członkowskie ustaliło, że o nadaniu statusu uchodźcy zadecydowało posłużenie się fałszywymi dokumentami. Jednak nie istnieje żaden przepis stanowiący, że takiej sytuacji należy unikać (za wszelką cenę) poprzez nieuwzględnianie w postępowaniu jakichkolwiek nieuwierzytelnionych dokumentów.

62. Z punktu widzenia postępowania, art. 31 ust. 8 lit. e) dyrektywy w sprawie procedur zezwala państwom członkowskim na to, by w przypadku gdy wnioskodawca złoży „oczywiście fałszywe oświadczenia", procedura rozpatrywania wniosku była prowadzona w trybie przyspieszonym lub przeprowadzana na granicy lub w strefach tranzytowych. Znamienne jest, iż w takim przypadku, mimo że przedstawiono „oczywiście fałszywe" wyjaśnienia, procedura rozpatrywania wniosku nadal musi być prowadzona zgodnie z podstawowymi zasadami i gwarancjami określonymi w rozdziale drugim dyrektywy[46]. Nieprzyznanie możliwości skorzystania z takiej procedury rozpatrywania wniosku posiadaczowi dokumentów, które nie są fałszywe, lecz jedynie nieuwierzytelnione, z tego tylko powodu, że zostały one przedłożone z kolejnym wnioskiem, wydaje się sprzeczne. W niniejszej sprawie nic nawet nie wskazuje, że mogą one nie być autentyczne[47].

[46] Zgodnie z art. 31 ust. 8 lit. f) dyrektywy w sprawie procedur kolejne wnioski mogą być rozpatrywane w ten sam sposób, jeżeli nie zostały już uznane za niedopuszczalne.

[47] Nawet jeśli należy przyjąć, że ich autentyczność nie została jeszcze stwierdzona.

63. Motyw 21 dyrektywy w sprawie procedur rzuca więcej światła na kwestię postępowania z fałszywymi dokumentami. Stanowi on, że nawet posłużenie się sfałszowanymi dokumentami nie powinno samo w sobie powodować automatycznego wszczęcia procedury granicznej lub procedury prowadzonej w trybie przyspieszonym, o ile wnioskodawca jest w stanie przedstawić ważną przyczynę [48].

64. Wydaje się zatem, że nawet posłużenie się oczywiście fałszywymi dokumentami nie prowadzi automatycznie do uznania wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej za niedopuszczalny (lub bezzasadny). Stanowi to kolejny argument przeciwko dokonanej przez sekretarza stanu i Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (wydział sporów administracyjnych rady stanu) zawężającej wykładni terminu „nowe elementy i ustalenia".

F. Standard rozpatrywania wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej

65. Artykuł 4 ust. 1 dyrektywy w sprawie kwalifikowania stanowi, że obowiązkiem państwa członkowskiego jest ocenienie odpowiednich elementów wniosku [49]. Zgodnie z art. 4 ust. 3 tej dyrektywy taka ocena musi zostać przeprowadzona indywidualnie dla każdego przypadku. Jak wskazano powyżej, art. 4 ust. 2 dyrektywy w sprawie kwalifikowania zawiera obszerny wykaz elementów, które należy uwzględnić. W swoim wyroku z dnia 13 marca 2019 r., E [50], Trybunał wypowiedział się w przedmiocie oceny, jaką powinny przeprowadzić właściwe organy krajowe. W tej sprawie Trybunał orzekł, że „[w] odniesieniu do badania przez właściwe organy krajowe wiarygodnego charakteru dowodów, stosownych oświadczeń lub wyjaśnień […] zindywidualizowana ocena, jaką należy przeprowadzić, wymaga, aby organy te uwzględniły wszystkie istotne elementy" [51]. Trybunał zauważył już w wyroku z dnia 7 listopada 2013 r., X i in. [52], że „właściwe organy powinny ustalić, czy stwierdzone okoliczności świadczą o istnieniu ryzyka w takim stopniu, iż zainteresowany może w sposób uzasadniony obawiać się, w związku ze swoją sytuacją osobistą, że rzeczywiście stanie się ofiarą aktów prześladowania". Stwierdził on ponadto, że takiej oceny stopnia ryzyka należy we wszystkich przypadkach dokonywać z zachowaniem czujności i ostrożności [53].

66. Procedura wstępna w ramach rozpatrywania kolejnego wniosku ogranicza kryteria, które należy ocenić, do tych określonych w art. 40 ust. 2 i 3 dyrektywy w sprawie procedur. Nie przewiduje ona, aby standard oceny tych kryteriów był inny niż w przypadku pierwszego wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej [54].

48 To samo odnosi się do braku dokumentów.

49 Ten obowiązek oceny ma być realizowany we współpracy z wnioskodawcą. Do tej kwestii powrócę później.

50 Wyrok C-635/17, EU:C:2019:192, pkt 63–69; jakkolwiek w odniesieniu do art. 5 ust. 2 i art. 11 ust. 2 dyrektywy 2003/86. Jako że dyrektywa ta stanowi również część wspólnego europejskiego systemu azylowego i że zarówno art. 4 ust. 5 dyrektywy w sprawie kwalifikowania, jak i art. 11 ust. 2 dyrektywy 2003/86 traktują w podobny sposób przypadki, w których nie przedstawiono niezbędnej (oficjalnej) dokumentacji dowodowej, nic nie stoi na przeszkodzie, aby miało to zastosowanie również do dyrektywy w sprawie kwalifikowania.

51 Punkt 63.

52 Wyrok w sprawach połączonych od C-199/12 do C-201/12, EU:C:2013:720, pkt 72, 73, w odniesieniu do dwóch „elementów" zawartych w art. 10 ust. 1 dyrektywy 2004/83.

53 Ibidem.

54 Zobacz także przypis 18 do niniejszej opinii.

67. Powyższe rozważania, łącznie z rozważaniami sformułowanymi przez ETPC w sprawach Singh i in. przeciwko Belgii [55] i M.D. i M.A. przeciwko Belgii [56], mogą znaleźć zastosowanie do praktyki stosowanej przez sekretarza stanu w niniejszej sprawie. Fakt, że nieuwierzytelnione dokumenty nie są brane pod uwagę, ponieważ nie są uznawane za „nowe elementy lub ustalenia", oznacza, że nie dokonuje się indywidualnej oceny z uwzględnieniem wszystkich istotnych elementów. Wykładnia pojęcia „nowych elementów i ustaleń" dokonana przez sekretarza stanu i Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (wydział sporów administracyjnych rady stanu) nie tylko nie znajduje żadnego oparcia w brzmieniu, systematyce i celu dyrektywy w sprawie procedur oraz dyrektywy w sprawie kwalifikowania, ale jest także sprzeczna z gwarancjami przyznanymi w karcie, a mianowicie gwarancjami przewidzianymi w art. 19 ust. 2 karty.

68. Wynika stąd, że art. 19 ust. 2 karty zostaje w ten sposób naruszony, ponieważ praktyka sekretarza stanu uniemożliwia organowi rozstrzygającemu indywidualną ocenę, czy wnioskodawca może zostać wydalony do państwa, w którym istnieje poważne ryzyko poddania go karze śmierci, torturom lub innemu nieludzkiemu lub poniżającemu traktowaniu albo karaniu. Wspomniane pojęcie jest pojęciem węższym niż to, o którym mowa w art. 40 ust. 2 i 3 dyrektywy w sprawie procedur, mające na celu sprawdzenie, czy wnioskodawca kwalifikuje się do objęcia ochroną międzynarodową na podstawie któregokolwiek przypadku określonego w dyrektywie w sprawie kwalifikowania, niezależnie od tego, czy zagraża to jego życiu lub integralności fizycznej [57].

69. Z ustaleń dokonanych przez ETPC w sprawie M.D. i M.A. przeciwko Belgii [58] wynika również, że oceny „nowych elementów lub ustaleń" w ramach wstępnego rozpatrzenia zgodnie z art. 40 ust. 2 i 3 dyrektywy w sprawie procedur należy dokonywać z zachowaniem takiej samej uważności i dokładności, jak oceny wszystkich dowodów w ramach wstępnego rozpatrzenia w celu zagwarantowania, że nie dojdzie do wydalenia sprzecznego z art. 19 ust. 2 karty.

70. Przestrzeganie tego standardu w ramach procedury wstępnego rozpatrzenia jest szczególnie ważne ze względu na to, że art. 42 ust. 2 lit. b) dyrektywy w sprawie procedur zezwala państwom członkowskim na określenie w przepisach krajowych, iż taka procedura może być przeprowadzana wyłącznie na podstawie pisemnych oświadczeń. W niniejszej sprawie prawo wnioskodawcy do wyjaśnienia swojego stanowiska podczas przesłuchania zgodnie z art. 14 dyrektywy w sprawie procedur zależy od pozytywnego wyniku wstępnego rozpatrzenia.

G. Problemy związane z uzyskaniem dowodów, ciężarem dowodu i obowiązkiem współpracy

71. Z powyższego wynika, że wszelkie przepisy lub praktyki państwa członkowskiego mogące prowadzić do sytuacji, w której organ rozstrzygający nie dokonuje uważnej, dokładnej i niezależnej (indywidualnej) oceny (nowych) elementów i ustaleń w ramach rozpatrywania kolejnego wniosku, są sprzeczne z art. 40 ust. 2 dyrektywy w sprawie procedur. W zakresie, w jakim owe elementy i ustalenia dotyczą dowodów ryzyka wydalenia wnioskodawcy do państwa, w którym może on być narażony na tortury lub inne nieludzkie lub poniżające traktowanie albo karanie, jest to również sprzeczne z art. 19 ust. 2 karty. Nie może zatem mieć żadnego znaczenia, czy w ramach tej procedury przedkładane są uwierzytelnione oryginały, nieuwierzytelnione

[55] Wyrok ETPC z dnia 2 października 2012 r. (CE:ECHR:2012:1002JUD003321011).

[56] Wyrok ETPC z dnia 19 stycznia 2016 r. (CE:ECHR:2016:0119JUD005868912).

[57] Zobacz art. 9 i art. 15 lit. c) dyrektywy w sprawie kwalifikowania.

[58] Wyrok ETPC z dnia 19 stycznia 2016 r. (CE:ECHR:2016:0119JUD005868912).

oryginały lub kopie. Wszystkie te dokumenty winny zostać zbadane w świetle standardu przewidzianego w art. 40 ust. 2 i 3 dyrektywy w sprawie procedur w związku z art. 4 ust. 2 dyrektywy w sprawie kwalifikowania.

72. Organ rozstrzygający nie może wyciągać żadnych wniosków z oceny dokonanej w ramach rozpatrywania wcześniejszego wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej. Byłoby to całkowicie sprzeczne z celem wstępnego rozpatrzenia, które jest charakterystyczne dla procedury rozpatrywania kolejnego wniosku. Jest to szczególnie widoczne w niniejszej sprawie. Zgodnie z rozumowaniem leżącym u podstaw utrwalonego orzecznictwa Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (wydziału sporów administracyjnych rady stanu) w ramach rozpatrywania kolejnego wniosku ocenie będą podlegały jedynie uwierzytelnione dokumenty, gdyż w ramach wcześniejszej procedury azylowej zostało już ustalone, że wniosek o udzielenie azylu nie jest wiarygodny. Podlega to uwzględnieniu przy rozpatrywaniu przedstawionych nowych elementów. W niniejszej sprawie nie można jednak pominąć faktu, że znaczna część dowodów została uznana za wiarygodną.

73. Również ogólne zasady dotyczące ciężaru dowodu czy obowiązku współpracy państw członkowskich, które zostały ustanowione w odniesieniu do pierwszych wniosków o udzielenie ochrony międzynarodowej, nie mogą różnić się w przypadku oceny w ramach wstępnego rozpatrzenia w odniesieniu do kolejnego wniosku. Przypomnę pokrótce owe zasady i ich uzasadnienie.

74. Jak już wspomniałem, w art. 4 dyrektywy w sprawie kwalifikowania wymieniono wiele różnych elementów, które mogą podlegać uwzględnieniu, a także zasady dotyczące sposobu oceny tych elementów jako dowodów. Odniosłem się już również do motywu 21 dyrektywy w sprawie procedur. Tak się składa, że jest to dodatkowe uznanie przez prawodawcę Unii faktu, iż uchodźca może nie mieć swobody wyboru najprostszego sposobu opuszczenia państwa, z którego ucieka, jak również tego, że osoba ubiegająca się o ochronę międzynarodową nie zawsze może być w stanie zabrać ze sobą wszystkie dokumenty i dowody, które mogłyby okazać się przydatne do udowodnienia jej prawa do ochrony międzynarodowej [59].

75. Trudności te zostały również zauważone przez Trybunał. Trybunał wypracował zasady, które ustanawiają odpowiednie obowiązki wnioskodawcy i państwa członkowskiego w zakresie gromadzenia dowodów. Trybunał orzekł, że zasadniczo do wnioskodawcy należy przedstawienie wszystkich elementów niezbędnych do uzasadnienia wniosku. Obowiązkiem państwa członkowskiego jest jednak współpraca z wnioskodawcą na etapie określania odpowiednich elementów tego wniosku. Jak stwierdził Trybunał, „taki wymóg współpracy ciążący na państwie członkowskim oznacza w związku z tym konkretnie, że jeżeli z jakiegokolwiek powodu dowody dostarczone przez wnioskującego o udzielenie ochrony międzynarodowej nie są kompletne, aktualne lub nie mają znaczenia, konieczne jest, aby dane państwo członkowskie współpracowało czynnie w tym stadium postępowania z wnioskodawcą, aby umożliwić zebranie wszystkich dowodów, które mogłyby uzasadnić wniosek. Ponadto państwo członkowskie może znajdować się w lepszej sytuacji niż wnioskodawca, jeżeli chodzi o dostęp do określonego rodzaju dokumentów” [60]. Pokazuje to, że poszukiwanie dowodów jest wspólnym obowiązkiem wnioskodawcy i państwa członkowskiego.

[59] Zobacz także wyrok ETPC z dnia 18 listopada 2014 r. w sprawie M.A. przeciwko Szwajcarii (CE:ECHR:2014:1118JUD005258913, pkt 55, 62).

[60] Wyrok z dnia 22 listopada 2012 r., M. (C-277/11, EU:C:2012:744, pkt 65, 66). Kwestię tę potwierdza poradnik praktyczny EASO: ocena dowodów z marca 2015 r., który państwa członkowskie muszą uwzględniać zgodnie z motywem 10 dyrektywy w sprawie procedur. Punkt 1.2.2.5 wskazuje na przykład, że w celu dokonania oceny sprawy urzędnik prowadzący sprawę może być zobowiązany do uzyskania ex officio innych dowodów.

76. Artykuł 42 dyrektywy w sprawie procedur przewiduje wstępne rozpatrzenie. Pozytywny wynik tego rozpatrzenia stanowi klucz do dalszej pełnej procedury rozpatrywania wniosku. Chociaż zakres kwestii podlegających badaniu jest ograniczony - mianowicie do tego, czy zaistniały lub zostały przedstawione nowe elementy i ustalenia oraz czy znacząco zwiększają one prawdopodobieństwo, że wnioskodawca kwalifikuje się jako beneficjent ochrony międzynarodowej - to jednak nic nie wskazuje na to, by badanie to mogło zostać przeprowadzone według innych, tj. niższych standardów niż w ramach postępowania w sprawie pierwszego wniosku. Jak wskazano powyżej, art. 19 ust. 2 karty wyraźnie sprzeciwia się praktyce, która zwiększa ryzyko wydalenia danej osoby do państwa, w którym osoba ta może być poddana karze śmierci, torturom lub innemu nieludzkiemu lub poniżającemu traktowaniu albo karaniu, ze względu na brak dokładnego rozpatrzenia nowych dowodów przedstawionych przez wnioskodawcę.

77. Należy jasno stwierdzić, że państwo członkowskie nie może *automatycznie* odrzucić kolejnego wniosku o udzielenie azylu jako niedopuszczalnego *jedynie* ze względu na fakt, iż dokumenty, które zostały przedłożone na poparcie tego wniosku, nie były autentyczne, ponieważ takie nieuwierzytelnione dokumenty nie stanowią „nowych elementów lub ustaleń". Byłoby to sprzeczne z art. 40 ust. 2 dyrektywy w sprawie procedur.

78. Nie wyklucza to jednak możliwości odrzucenia przez państwo członkowskie wniosku jako niedopuszczalnego na podstawie drugiego kryterium zawartego w art. 40 ust. 3 dyrektywy w sprawie procedur, ponieważ indywidualna ocena „nowych elementów i ustaleń", przy uwzględnieniu wszystkich istotnych aspektów, wykazuje, że owe nieuwierzytelnione dokumenty nie zwiększają znacząco prawdopodobieństwa, iż wnioskodawca kwalifikuje się jako beneficjent ochrony międzynarodowej. Taka sytuacja może mieć miejsce, jeżeli okaże się, że nieuwierzytelnione dokumenty zostały sfabrykowane lub są nieistotne, albo też, że niewiele wnoszą do argumentacji podniesionej we wcześniejszym odrzuconym wniosku o udzielenie azylu. Ocena ta będzie automatycznie obejmować indywidualną ocenę dotyczącą na przykład tego, czy skarżący jest narażony na ryzyko poddania karze śmierci, torturom lub innemu nieludzkiemu lub poniżającemu traktowaniu albo karaniu, ponieważ stanowi to podstawę dla udzielenia ochrony uzupełniającej zgodnie z art. 15 lit. b) dyrektywy w sprawie kwalifikowania. Wniosek może oczywiście zostać także odrzucony po dalszym rozpatrzeniu zgodnie z rozdziałem drugim dyrektywy w sprawie procedur, nawet pomimo faktu, że kryteria określone w art. 40 ust. 2 i 3 tej dyrektywy zostały spełnione.

V. Wnioski

79. W świetle powyższych rozważań proponuję, aby Trybunał udzielił następującej odpowiedzi na pytania prejudycjalne przedstawione przez Rechtbank Den Haag, zittingsplaats 's-Hertogenbosch (sąd rejonowy w Hadze, ośrodek zamiejscowy w 's-Hertogenbosch, Niderlandy):

1. Utrzymanie przez organ rozstrzygający państwa członkowskiego praktyki, zgodnie z którą oryginalne dokumenty nie mogą nigdy stanowić nowych elementów lub ustaleń przy rozpatrywaniu kolejnego wniosku o udzielenie azylu, jeżeli nie jest możliwe stwierdzenie autentyczności tych dokumentów, jest niezgodne z art. 40 ust. 2 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/32/UE z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie wspólnych procedur udzielania i cofania ochrony międzynarodowej w związku z art. 4 ust. 2 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/95/UE z dnia 13 grudnia 2011 r. w sprawie norm dotyczących kwalifikowania obywateli państw trzecich lub bezpaństwowców jako beneficjentów ochrony

międzynarodowej, jednolitego statusu uchodźców lub osób kwalifikujących się do otrzymania ochrony uzupełniającej oraz zakresu udzielanej ochrony. Nie ma przy tym znaczenia okoliczność, że wnioskodawca załączył do kolejnego wniosku kopie dokumentów lub dokumenty, których źródła pochodzenia nie można w obiektywny sposób zweryfikować, ponieważ wszystkie dokumenty powinny zostać uważnie, dokładnie i indywidualnie zbadane w celu ustalenia, czy znacząco zwiększają one prawdopodobieństwo, iż wnioskodawca kwalifikuje się jako beneficjent ochrony międzynarodowej, oraz w celu zapobieżenia wydaleniu osoby, która jest narażona na indywidualne i rzeczywiste ryzyko, że zostanie poddana traktowaniu sprzecznemu z art. 19 ust. 2 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej.

2. Artykułu 40 dyrektywy 2013/32 w związku z art. 4 ust. 2 dyrektywy 2011/95 nie można interpretować w ten sposób, że przy dokonywaniu oceny dokumentów i ich wartości dowodowej pozwala on organowi rozstrzygającemu państwa członkowskiego na czynienie rozróżnienia między dokumentami przedłożonymi wraz z pierwszym wnioskiem a dokumentami przedłożonymi wraz z kolejnym wnioskiem. Państwo członkowskie, dokonując oceny dokumentów przedłożonych wraz z kolejnym wnioskiem, jest zobowiązane do współpracy z wnioskodawcą w takim samym zakresie jak w ramach postępowania w sprawie pierwszego wniosku.