Rättsfallssamlingen

FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT
GERARD HOGAN
föredraget den 11 februari 2021 [1]

Mål C-921/19

LH
mot
Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid

(begäran om förhandsavgörande från Rechtbank Den Haag, zittingsplaats 's-Hertogenbosch (Domstolen i Haag, med säte i 's-Hertogenbosch, Nederländerna))

"Begäran om förhandsavgörande – Gränskontroller, asyl och invandring – Asylpolitik – Gemensamma förfaranden för beviljande och återkallande av internationellt skydd – Direktiv 2013/32/EU – Grunder för att avvisa ansökan – Artikel 40 – Efterföljande ansökan – Nya fakta eller uppgifter – Kriterier för bedömning – Bevisbörda – Artikel 19.2 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna – Skydd mot utvisning"

I. Inledning

1. I Stockholmsprogrammet angav Europeiska rådet följande: "Det är avgörande att individer, oberoende av i vilken medlemsstat deras asylansökan har inlämnats, erbjuds samma möjligheter i fråga om mottagningsförhållanden, förfaranderegler samt fastställande av status. Målet bör vara att liknande fall bör behandlas lika och leder till samma resultat." [2] Dessa vackra tankar utgör bakgrunden till denna begäran om förhandsavgörande, eftersom de frågor som har ställts berör själva kärnan när det gäller lika behandling av asylsökande oberoende av i vilken medlemsstat de söker asyl.

2. Särskilt den centrala frågan som uppkommer i förevarande fall – nämligen de omständigheter under vilka en asylsökande kan åberopa "nya fakta eller uppgifter" i samband med en ny asylansökan på det sätt som föreskrivs i artikel 40.2 i förfarandedirektivet – har varit föremål för motstridiga tolkningar i olika medlemsstater. I ett forskningsprojekt som genomfördes av Förenta nationernas flyktingkommissariat (UNHCR) och publicerades år 2010 fann man – även om det gällde direktiv 2005/85 – att "forskningsresultaten i praktiken visar på stora skillnader i tolkningen av denna formulering. Det visar sig att tolkningarna av formuleringen skiljer sig åt mellan medlemsstaterna och

1 Originalspråk: engelska.

2 Punkt 6.2 i Stockholmsprogrammet – Ett öppet och säkert Europa i medborgarnas tjänst och för deras skydd (EUT C 115, 2010, s. 1). Detta försök att komma fram till gemensamma kriterier framgår redan av ändringen av rubrik på Europaparlamentets och rådets direktiv 2013/32/EU av den 26 juni 2013 om gemensamma förfaranden för att bevilja och återkalla internationellt skydd (omarbetning) (EUT L 180, 2013, s. 60) (nedan kallat förfarandedirektivet) jämfört med dess föregångare, rådets direktiv 2005/85/EG av den 1 december 2005 om miniminormer för medlemsstaternas förfaranden för beviljande eller återkallande av flyktingstatus (EUT L 326, 2005, s. 13). Det framgår emellertid av skäl 13 i förfarandedirektivet, där det endast talas om en "tillnärmning av reglerna om förfaranden för beviljande eller återkallande av internationellt skydd", och av artikel 5 i direktivet, enligt vilken medlemsstaterna får införa eller behålla förmånligare normer, att förfarandedirektivet inte är avsett att uppnå fullständig harmonisering av de områden som det reglerar.

inom medlemsstaterna”.[3] Nederländerna, som är det land som denna begäran om förhandsavgörande kommer från, angavs som en av de tre stater som har antagit en restriktiv tolkning.[4] Enligt UNHCR finns det vidare ”ett klart behov av större tydlighet och konsekvens genom att mer detaljerade lagbestämmelser eller annan vägledning för beslutsfattare utvecklas”.[5]

3. I förfarandedirektivet[6] finns ingen sådan mer detaljerad lagbestämmelse avseende denna fråga. Det torde följaktligen inte finnas någon anledning att tro att tolkningen av kriteriet ”nya fakta eller uppgifter” har blivit mer enhetlig i de olika medlemsstaterna.

4. Unionslagstiftaren var uppenbarligen medveten om att målet att inrätta ett gemensamt förfarande som leder till en situation där liknande fall behandlas lika i de olika medlemsstaterna var beroende av medlemsstaternas enhetliga tillämpning av förfarandedirektivet. I skäl 10 i direktivet föreskrev lagstiftaren följaktligen att medlemsstaterna vid genomförandet av direktivet skulle ta hänsyn till relevanta riktlinjer som utarbetats av Europeiska stödkontoret för asylfrågor (Easo). Easo har gett ut praktiska verktyg och vägledning inom ett antal områden. Dess bidrag beträffande efterföljande ansökningar har emellertid varit begränsade.[7] Det ankommer nu på EU-domstolen att ge vägledning i detta avseende.

5. Jag ska nu försöka förklara hur denna fråga uppkommer mot bakgrund av omständigheterna i förevarande mål. Först måste emellertid de tillämpliga lagbestämmelserna fastställas.

II. Tillämpliga bestämmelser

A. Unionsrätt

1. Skyddsdirektivet

6. Artiklarna 4.1, 4.2 och 4.3 i direktiv 2011/95/EU[8] avser bedömning av fakta och omständigheter i samband med ansökningar om internationellt skydd. De har följande lydelse:

”1. Medlemsstaterna får betrakta det som den sökandes skyldighet att så snart som möjligt lägga fram alla faktorer som behövs för att styrka ansökan om internationellt skydd. Det är medlemsstaternas skyldighet att i samarbete med den sökande bedöma de relevanta faktorerna i ansökan.

2. De faktorer som det hänvisas till i punkt 1 utgörs av den sökandes utsagor och alla handlingar som den sökande förfogar över angående den sökandes ålder, bakgrund, inklusive relevanta släktingars bakgrund, identitet, nationalitet(er), tidigare bosättningsland(-länder) och -ort(er), tidigare asylansökningar, resvägar och resehandlingar samt orsakerna till ansökan om internationellt skydd.

3 UNHCR, *Improving Asylum Procedures: Comparative Analysis and Recommendations for Law and Practice, Detailed Research on Key Asylum Procedures Directive Provisions*, mars 2010, s. 401 (avsnittet om efterföljande ansökningar börjar på s. 361).

4 Ibidem.

5 Ibidem, s. 407.

6 Direktiv 2005/85 har omarbetats efter ett antal materiella ändringar.

7 Se, till exempel, *EASO Guidance on asylum procedure: operational standards and indicators*, EASO Practical Guides Series, september 2019, standarderna 61–63, särskilt indikator 62.1. Där ställs endast frågan huruvida interna riktlinjer har införts för sådant som kan anses utgöra nya fakta eller uppgifter som ett hjälpmedel för att fastställa huruvida ett förfarande för preliminär prövning har inrättats.

8 Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/95/EU av den 13 december 2011 om normer för när tredjelandsmedborgare eller statslösa personer ska anses berättigade till internationellt skydd, för en enhetlig status för flyktingar eller personer som uppfyller kraven för att betecknas som subsidiärt skyddsbehövande, och för innehållet i det beviljade skyddet (omarbetning) (EUT L 337, 2011, s. 9) (nedan kallat skyddsdirektivet).

3. Bedömningen av en ansökan om internationellt skydd ska vara individuell, och följande ska beaktas:

a) Alla relevanta uppgifter om ursprungslandet vid den tidpunkt då beslut fattas om ansökan, inbegripet lagar och andra författningar i ursprungslandet samt det sätt på vilket dessa tillämpas.

b) De relevanta utsagor och handlingar som den sökande har lämnat inklusive information om huruvida sökanden har varit eller kan bli utsatt för förföljelse eller allvarlig skada.

c) Sökandens personliga ställning och förhållanden, inklusive faktorer som bakgrund, kön och ålder, så att det kan bedömas huruvida de handlingar den sökande har blivit eller skulle kunna bli utsatt för, på grundval av sökandens personliga omständigheter, skulle innebära förföljelse eller allvarlig skada.

d) Om den sökande efter att ha lämnat ursprungslandet ägnat sig åt en verksamhet, vars enda syfte eller vars huvudsyfte var att skapa de nödvändiga förutsättningarna för att ansöka om internationellt skydd, ska man bedöma om denna verksamhet skulle utsätta den sökande för förföljelse eller allvarlig skada om han eller hon återvänder till landet.

e) Om man rimligen kan förvänta sig att den sökande begagnar sig av skyddet i ett annat land där han eller hon kan hävda medborgarskap.”

7. I artikel 4.5 i skyddsdirektivet föreskrivs att när medlemsstaterna tillämpar principen att det är den sökandes skyldighet att styrka sin ansökan om internationellt skydd, och den sökandes uppgifter inte kan styrkas av skriftliga eller andra bevis, ska sådana uppgifter inte behöva bekräftas om vissa kriterier avseende sökandens ansträngningar och allmänna trovärdighet är uppfyllda.

8. I artikel 14.3 b i skyddsdirektivet föreskrivs dessutom följande:

”3. Medlemsstaterna ska återkalla, upphäva eller vägra att förnya en tredjelandsmedborgares eller statslös persons flyktingstatus om de berörda medlemsstaterna efter beviljandet av flyktingstatus fastställer att vederbörande

…

b) har förvrängt eller utelämnat fakta, inklusive användning av falska handlingar, och detta varit avgörande för beviljandet av flyktingstatus.”

2. Förfarandedirektivet

9. I skälen 21 och 36 i direktiv 2013/32/EU (nedan kallat förfarandedirektivet) föreskrivs följande:

”(21) Så länge en sökande kan uppvisa godtagbara skäl bör avsaknad av handlingar vid inresan eller användning av förfalskade handlingar i sig inte automatiskt medföra gränsförfaranden eller påskyndade förfaranden.

…

(36) Om en sökande gör en efterföljande ansökan utan att nya bevis eller skäl läggs fram, skulle det vara orimligt om medlemsstaterna vore skyldiga att genomföra ett nytt fullständigt prövningsförfarande. I dessa fall bör medlemsstaterna ha rätt att avvisa ansökan i enlighet med *res judicata*-principen.”

10. I artikel 31 i förfarandedirektivet anges vissa bestämmelser avseende prövningsförfarandet i samband med ansökningar om internationellt skydd. I artikel 31.1 behandlas den allmänna bestämmelsen, medan artikel 31.8 e och f innehåller undantag:

”1. Medlemsstaterna ska handlägga ansökningar om internationellt skydd genom ett prövningsförfarande i enlighet med de grundläggande principerna och garantierna i kapitel II.

…

8. Medlemsstaterna får även föreskriva att ett prövningsförfarande i enlighet med de grundläggande principerna och garantierna i kapitel II ska påskyndas och/eller genomföras vid gränsen eller i transitzoner i enlighet med artikel 43 om

…

e) sökanden har lämnat uppenbart inkonsekventa och motsägelsefulla, klart falska eller uppenbart osannolika uppgifter som motsäger tillräckligt kontrollerad information om ursprungslandet på ett sätt som gör att hans eller hennes påstående om rätt att betraktas som en person som beviljats internationellt skydd enligt direktiv 2011/95/EU uppenbart är föga övertygande, eller

f) sökanden har lämnat in en efterföljande ansökan om internationellt skydd som inte kan nekas prövning i enlighet med artikel 40.5 …”

11. I artikel 33.2 d i förfarandedirektivet, som avser ansökningar som inte kan tas upp till prövning, föreskrivs följande:

”2. Medlemsstaterna får anse att en ansökan om internationellt skydd inte kan tas upp till prövning endast om

…

d) ansökan är en efterföljande ansökan, där inga nya fakta eller uppgifter av relevans för prövningen av sökandens rätt att betraktas som en person som beviljats internationellt skydd enligt direktiv 2011/95/EU har framkommit eller lagts fram av sökanden …”

12. Artikel 40 i förfarandedirektivet har rubriken ”Efterföljande ansökan”. Första till femte stycket är centrala för alla överväganden i förevarande mål. Där föreskrivs följande:

”1. När en person som har ansökt om internationellt skydd i en medlemsstat lämnar ytterligare utsagor eller lämnar in en efterföljande ansökan i samma medlemsstat ska medlemsstaten pröva dessa ytterligare utsagor eller fakta i den efterföljande ansökan i samband med prövningen av den tidigare ansökan eller i samband med prövningen av det omprövade beslutet eller överklagandet i den mån de behöriga myndigheterna kan beakta och pröva alla fakta som utgör grund för dessa ytterligare utsagor eller den efterföljande ansökan inom denna ram.

2. När beslut fattas enligt artikel 33.2 d om huruvida en ansökan om internationellt skydd ska tas upp till prövning ska en efterföljande ansökan om internationellt skydd först bli föremål för en preliminär prövning om nya fakta eller uppgifter har framkommit eller har lagts fram av sökanden vad avser sökandens rätt att betraktas som en person som beviljats internationellt skydd enligt direktiv 2011/95/EU.

3. Om den preliminära prövningen enligt punkt 2 leder fram till slutsatsen att nya fakta eller uppgifter har framkommit eller lagts fram av sökanden vilka på ett avgörande sätt bidrar till sökandens möjligheter att betraktas som en person som beviljats internationellt skydd enligt direktiv 2011/95/EU, ska ansökan prövas på nytt enligt kapitel II. Medlemsstaterna får också ange andra skäl till att gå vidare med en efterföljande ansökan.

4. Medlemsstaterna får föreskriva att ansökan endast kommer att prövas vidare om sökanden utan egen förskyllan i det tidigare förfarandet var oförmögen att göra gällande de situationer som avses i punkterna 2 och 3 i denna artikel, i synnerhet genom att använda sin rätt till ett effektivt rättsmedel enligt artikel 46.

5. När en efterföljande ansökan inte prövas vidare enligt denna artikel ska den nekas prövning enligt artikel 33.2 d.”

13. I artikel 42.2 i förfarandedirektivet anges att medlemsstaterna får föreskriva bestämmelser i nationell rätt om den preliminära prövningen och att denna får genomföras utan krav på att sökanden ska intervjuas personligen.

B. Nederländsk rätt

14. I artikel 30a i Vreemdelingenwet 2000 (2000 års utlänningslag), som har varit i kraft sedan den 20 juli 2015, föreskrivs följande:

”1. En ansökan om tidsbegränsat uppehållstillstånd [för asylberättigade] får avvisas, i den mening som avses i artikel 33 i direktivet om asylförfaranden, om

…

d. utlänningen har gett in en efterföljande asylansökan utan att anföra några nya fakta eller uppgifter till stöd för denna, och det inte heller har framkommit några nya fakta eller uppgifter som kan ha betydelse för prövningen av ansökan, …

…”

III. Omständigheterna i det nationella målet och begäran om förhandsavgörande

15. LH är en afghansk medborgare som i cirka tre år hade arbetat som chaufför för direktören för en byrå för återuppbyggnad och utveckling av en landsbygdsregion i en viss provins i Afghanistan (nedan kallad den tidigare arbetsgivaren). Efter det att han lämnat Afghanistan och kommit till Nederländerna sökte han asyl med motiveringen att han ett antal gånger under sin anställning hade överfallits av talibaner som legat i bakhåll. Vidare gjorde LH gällande att han personligen hotats med halshuggning, om han inte överlämnade den tjänsteman som han hade kört till talibanerna.

16. Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (statssekreteraren med ansvar för rättsliga frågor och säkerhet, Nederländerna) (nedan kallad statssekreteraren), som är behörig beslutande myndighet [9] i detta fall, ansåg att endast påståendena om överfall från bakhåll var trovärdiga. Statssekreteraren ansåg emellertid inte att de sistnämnda påståendena om att LH personligen blivit hotad var trovärdiga när han sökte asyl i Nederländerna.

9 Artikel 2 f i förfarandedirektivet.

17. Det som visade sig vara LH:s första asylansökan hade lämnats in till de nederländska myndigheterna den 8 december 2015. Till stöd för ansökan hade han bland annat företett ett uttalande från sin tidigare arbetsgivare tillsammans med ett uttalande från den lokala brandkåren i hans hemstad, vilka båda hade mottagits via e-post/internet. I uttalandet från brandkåren intygades det att LH:s hus hade bränts ned efter det att han flytt från Afghanistan. I uttalandet lämnades en beskrivning av det som hade hänt. Detta åtföljdes av fotografier av det förstörda huset. Även om det inte är känt vem som satte huset i brand har LH gjort gällande att gärningen förmodligen begicks av talibanerna.

18. Eftersom hans påstående om att han hotades personligen av talibanerna inte ansågs vara trovärdigt avvisade statssekreteraren hans asylansökan den 8 juni 2017. Överklagandet av detta beslut till den hänskjutande domstolen ogillades. Detta beslut fastställdes i sin tur den 23 mars 2018 av Raad van State (avdelningen för förvaltningsrättsliga mål vid Högsta förvaltningsdomstolen, Nederländerna). Eftersom den är den högsta förvaltningsdomstolen för invandringsärenden i Nederländerna hade beslutet således vunnit laga kraft.

19. Några månader senare, den 26 september 2018, lämnade LH in en andra asylansökan till statssekreteraren. Det är ostridigt att detta var en ”efterföljande ansökan” om asyl i den mening som avses i artikel 2 q i förfarandedirektivet. I denna andra ansökan försökte LH stärka trovärdigheten i sitt påstående om att han hade hotats personligen av talibanerna. För detta ändamål lämnade han in ytterligare handlingar, bland annat uttalandet från brandkåren i original tillsammans med vittnens fingeravtryck. LH företedde också sin före detta arbetsgivares uttalande i original och en kopia av sitt anställningskontrakt. Han angav också varför han inte hade kunnat skaffa fram dessa handlingar i samband med den tidigare ansökan.

20. Statssekreteraren ansåg att den efterföljande ansökan inte kunde tas upp till prövning. Enligt statssekreteraren skulle dessa handlingar bara ha ansetts som ”nya fakta eller uppgifter” till stöd för en efterföljande ansökan om de handlingar som hade lämnats in på nytt hade visats vara äkta. Eftersom den avdelning som prövade handlingarna inte hade något referensmaterial till hands kunde den inte avgöra om handlingarna hade upprättats av en behörig myndighet och inte heller bedöma om de var äkta och korrekta. Med detta formella tillvägagångssätt för att bedöma om handlingarna skulle anses som nya fakta och uppgifter följde statssekreteraren fast praxis från Raad van State (Högsta förvaltningsdomstolen).

21. LH överklagade ovanstående beslut och lämnade den 4 september 2019 in en ansökan om interimistiska åtgärder till den hänskjutande domstolen. LH motsatte sig att ansökan automatiskt avvisades utan att statssekreteraren ens bedömde bevisvärdet av de originalhandlingar som han hade lämnat in. LH anser att det är omöjligt för honom att bevisa äktheten av originalhandlingarna, eftersom han varken har de ekonomiska resurserna eller de praktiska medlen för detta. LH har gjort gällande att eftersom de flesta handlingarna härrör från afghanska myndigheter har statssekreteraren mycket bättre möjligheter att genomföra ytterligare undersökningar genom att kontakta de afghanska myndigheterna direkt. Han anser därför att det är orimligt att lägga bevisbördan enbart på honom genom att automatiskt avvisa originalhandlingarna.

22. Den hänskjutande domstolen har påpekat att det av statssekreterarens undersökning inte framkommit något som tyder på att handlingarna inte var äkta eller inte härrörde från en behörig myndighet, eller att innehållet i dem var felaktigt. Statssekreteraren framförde förvisso inte ens några konkreta tvivel beträffande handlingarnas äkthet. Det förhöll sig endast så att statssekreteraren inte kunde bedöma om handlingarna uppfyllde dessa kriterier. Det kan noteras att statssekreteraren i enlighet med dess regler och praxis inte hade gett LH tillfälle att yttra sig innan hans ansökan avslogs.

23. Den hänskjutande domstolen hyser tvivel om huruvida den fasta praxis från Raad van State (Högsta förvaltningsdomstolen) som har beskrivits ovan är förenlig med unionsrätten. Den har i synnerhet hänvisat till domen från Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna (nedan kallad Europadomstolen) i målet M.D. och M.A. mot Belgien, där denna slog fast att ett avvisande av handlingar utan en bedömning av deras äkthet, relevans och bevisvärde utgör ett alltför formalistiskt tillvägagångssätt också i samband med en efterföljande ansökan. [10]

24. Den hänskjutande domstolen befarar att om originalhandlingar inte bedöms i sak enbart av den anledningen att deras äkthet inte kan fastställas kan detta strida mot rätten till asyl, förbudet mot refoulement och rätten till ett effektivt rättsmedel enligt artiklarna 18, 19 och 47 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (nedan kallad stadgan), särskilt när den tolkas i enlighet med artiklarna 3 och 13 i Europeiska konventionen om de grundläggande rättigheterna (nedan kallad Europakonventionen). Detta gäller i än högre grad då den praxis som består i att förkasta originalhandlingar vars äkthet inte kan fastställas (nedan kallade icke-bestyrkta handlingar) i senare förfaranden innebär att beslut kan fattas utan att sökanden ges tillfälle att yttra sig.

25. Den hänskjutande domstolen har vidare klargjort att det endast är i efterföljande förfaranden som icke-bestyrkta handlingar inte bedöms, medan de beaktas i det ursprungliga förfarandet. Den har förklarat att det i fast praxis från Raad van State (Högsta förvaltningsdomstolen, Nederländerna) understryks att sökandens argument redan har bedömts inte vara trovärdiga och att statssekreteraren kan beakta detta i sin bedömning av icke-bestyrkta handlingar. Eftersom Raad van State (Högsta förvaltningsdomstolen) i fast praxis endast har uttalat sig om bevisbördan, vill den hänskjutande domstolen dessutom få klarhet i huruvida kopior ska behandlas på annat sätt i detta avseende än handlingar som härrör från en källa som inte är objektivt verifierbar. Den hyser också tvivel om huruvida den som ansöker om internationellt skydd i en efterföljande ansökan ensam kan ha bevisbördan när det gäller handlingars äkthet.

26. Mot denna bakgrund beslutade den hänskjutande domstolen att förklara målet vilande, bevilja interimistiska åtgärder och hänskjuta följande frågor till Europeiska unionens domstol för förhandsavgörande:

”1) Är en medlemsstats beslutande myndighets beslut att originalhandlingar aldrig kan utgöra nya fakta eller uppgifter om dessa handlingars äkthet inte kan fastställas förenligt med artikel 40.2 i förfarandedirektivet, jämförd med artikel 4.2 i skyddsdirektivet och artiklarna 47 och 52 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna? Om så inte är fallet, gör det i så fall någon skillnad om sökanden vid en efterföljande ansökan inger kopior av handlingar eller handlingar som härrör från en källa som inte är objektivt verifierbar?

2) Ska artikel 40 i förfarandedirektivet, jämförd med artikel 4.2 i skyddsdirektivet tolkas så, att den beslutande myndigheten i en medlemsstat, när myndigheten bedömer handlingar och tillerkänner dem ett visst bevisvärde, får göra åtskillnad mellan handlingar som lämnats vid en första ansökan respektive handlingar som lämnats vid en efterföljande ansökan? Behöver en medlemsstat i samband med handlingar som lämnats vid en efterföljande ansökan inte längre fullgöra sin samarbetsskyldighet om dessa handlingars äkthet inte kan fastställas?”

27. LH, den nederländska regeringen och Europeiska kommissionen har inkommit med skriftliga yttranden.

10 Europadomstolens dom av den 19 januari 2016 (CE:ECHR:2016:0119JUD005868912, 55 och 64 §§).

IV. Bedömning

28. Båda frågorna avser tolkningen av artikel 40 i förfarandedirektivet jämförd med artikel 4.2 i skyddsdirektivet. Med den första frågan vill den hänskjutande domstolen få klarhet i huruvida en tolkning av den nationella lagstiftning genom vilken artikel 40.2 i förfarandedirektivet har införlivats och enligt vilken icke-bestyrkta handlingar aldrig kan utgöra ”nya fakta eller uppgifter” strider mot denna bestämmelse och mot artiklarna 47 och 52 i stadgan. Frågan gäller således vad som skulle kunna anses utgöra nya fakta eller uppgifter i den mening som avses i bestämmelsen. Om EU-domstolen skulle finna att bestämmelsen förbjuder att icke-bestyrkta handlingar automatiskt förkastas vill den hänskjutande domstolen i den andra delen av den första frågan få klarhet i huruvida denna bedömning ändras i samband med kopior och inte i samband med icke-bestyrkta originalhandlingar. Med den andra frågan vill den hänskjutande domstolen få klarhet i huruvida en beslutande myndighet när den bedömer handlingar får göra åtskillnad mellan handlingar som lämnats vid en första ansökan respektive handlingar som lämnats vid en efterföljande ansökan och huruvida, i det sistnämnda fallet, en medlemsstat får besluta att inte längre fullgöra sin samarbetsskyldighet om dessa handlingars äkthet inte kan fastställas.

29. Frågorna har i själva verket ett så nära samband att jag föreslår att de prövas tillsammans.

A. Inledande anmärkningar

30. För det första vill jag påpeka att även om förfarandedirektivet strävar efter en situation där liknande fall bör behandlas lika och leda till samma resultat bygger regleringen på konceptet med ett enda förfarande och på gemensamma minimiregler.[11] I direktivet finns det ändå ett antal bestämmelser som särskilt tillåter att medlemsstaterna inför avvikande eller ytterligare regler – utöver den allmänna befogenheten enligt artikel 5 i förfarandedirektivet att införa eller behålla förmånligare normer. Ett sådant utrymme för skönsmässig bedömning ska emellertid utövas med iakttagande av de bakomliggande syftena med direktivet och av stadgan.[12]

31. När det gäller efterföljande ansökningar får medlemsstaterna ange ytterligare skäl för att pröva en efterföljande ansökan.[13] De får också föreskriva att det, för att en efterföljande ansökan ska prövas, krävs att en sökande utan egen förskyllan har varit oförmögen att styrka de omständigheter på vilka han eller hon grundade sin ansökan i det föregående förfarandet.[14] Medlemsstaterna har dessutom utrymme för att göra undantag från rätten att stanna[15] och när det gäller förfaranderegler.[16] Jag kommer nu att återgå till den andra av dessa bestämmelser.

11 Se, för ett liknande resonemang, dom av den 25 juli 2018, A (C-404/17, EU:C:2018:588, punkt 30) och mitt förslag till avgörande Addis (C-517/17, EU:C:2020:225, punkt 74).

12 Se, beträffande andra direktiv som hör till det gemensamma europeiska asylsystemet, dom av den 21 december 2011, N.S. m.fl. (C-411/10 och C-493/10, EU:C:2011:865, punkt 68), dom av den 13 mars 2019, E (C-635/17, EU:C:2019:192, punkt 53), och dom av den 12 december 2019, Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal (familjeåterförening – systern till en flykting) (C-519/18, EU:C:2019:1070, punkterna 62 och 64).

13 Enligt andra meningen i artikel 40.3 i förfarandedirektivet.

14 Artikel 40.4 i förfarandedirektivet. Det förfarande som beskrivs i artikel 40 kan också tillämpas i de fall som avses i artikel 40.6. De fallen är emellertid inte aktuella i förevarande mål.

15 Artikel 41 i förfarandedirektivet.

16 Artikel 42.2 i förfarandedirektivet.

B. Strukturen i förfarandet för efterföljande ansökningar

32. I artikel 40.2 och 40.3 i förfarandedirektivet föreskrivs ett inledande förfarande [17] vid beslut om huruvida en ny ansökan om internationellt skydd kan tas upp till prövning efter det att en tidigare ansökan har avslagits. Där anges två kriterier. För det första ska nya fakta eller uppgifter ha framkommit eller ha lagts fram av sökanden vad avser sökandens rätt att betraktas som en person som beviljats internationellt skydd. För det andra ska dessa nya fakta på ett avgörande sätt bidra till sökandens möjligheter att betraktas som en person som beviljats internationellt skydd enligt förfarandedirektivet. Det andra steget är beroende av att det första steget genomförs. Om båda dessa kriterier är uppfyllda föreskriver sedan artikel 40.3 i förfarandedirektivet att ansökan ska prövas ytterligare i enlighet med kapitel II i förfarandedirektivet. Kapitel II innehåller en uppräkning av de grundläggande principer och garantier som ligger till grund för beviljande och återkallande av internationellt skydd. Under den preliminära prövningen omfattas sökandena å andra sidan enligt artikel 42.1 i förfarandedirektivet (endast) av de garantier som anges i artikel 12.1 i samma direktiv. [18]

33. Även om artikel 42.2 i förfarandedirektivet tillåter att medlemsstaterna fastställer regler i nationell rätt avseende genomförande av den preliminära prövningen har medlemsstaterna inget utrymme för skönsmässig bedömning vad gäller kriterierna för den preliminära prövningen. [19] Om det finns nya fakta eller uppgifter och om de väsentligt ökar sannolikheten för att sökanden ska betraktas som en person som beviljats internationellt skydd, [20] ska denna nya asylansökan prövas ytterligare. Enligt artikel 42.2 i förfarandedirektivet får medlemsstaterna också föreskriva bestämmelser som ålägger sökande i efterföljande förfaranden att ange sakförhållanden och lägga fram de bevis som motiverar ett nytt förfarande och tillåta att den preliminära prövningen genomförs enbart på grundval av skriftliga inlagor. [21] Enligt denna bestämmelse ”[får] dessa regler … [emellertid] inte göra det omöjligt för en sökande att få tillgång till ett nytt förfarande och de får inte heller innebära att tillgången till ett nytt förfarande i praktiken sätts ur spel eller allvarligt inskränks”. [22]

17 Detta inledande förfarande föreskrivs särskilt i artikel 40.2 i förfarandedirektivet vad beträffar senare ansökningar och måste särskiljas från den inledande ansökan.

18 Även om det bara finns en hänvisning till artikel 12 i förfarandedirektivet och det av artikel 40.3 i detta direktiv framgår att inte alla bestämmelserna i kapitel II är tillämpliga på den preliminära prövningen betyder detta inte att medlemsstaterna har obegränsat utrymme för skönsmässig bedömning vad gäller hur de genomför förfarandet. Se, till exempel, dom av den 9 februari 2017, M (C-560/14, EU:C:2017:101, punkt 25), där EU-domstolen förklarade att rätten att yttra sig utgör en integrerad del av rätten till försvar, som är en allmän princip i unionsrätten, och således gäller när medlemsstaterna antar bestämmelser som faller inom unionsrättens tillämpningsområde, även om den tillämpliga lagstiftningen inte uttryckligen föreskriver en sådan formföreskrift. Enbart uppgiften i artikel 42.1 i förfarandedirektivet om att medlemsstaterna ska se till att sökandena omfattas av de garantier som anges i artikel 12.1 i samma direktiv vid en preliminär prövning innebär förvisso inte att de krav på prövning av ansökningar som anges i artikel 10 i direktivet, som innehåller ett antal mycket grundläggande regler (till exempel att ansökningar ska prövas och beslut fattas objektivt och opartiskt enligt artikel 10.3 a), inte är tillämpliga vid en preliminär prövning.

19 Förutom att medlemsstaterna får ange andra skäl till att gå vidare med en efterföljande ansökan enligt andra meningen i artikel 40.3 i förfarandedirektivet, och i överensstämmelse med principen att medlemsstaterna av andra skäl får införa eller behålla förmånligare normer (se artikel 5 och skäl 14 i förfarandedirektivet).

20 Detta kriterium ger förvisso den beslutande myndigheten utrymme för skönsmässig bedömning. Utrymme för skönsmässig bedömning får emellertid inte användas för att motverka syftet med direktivet (se förslag till avgörande av generaladvokaten Wahl i målet E (C-635/17, EU:C:2018:973, punkt 51) vad gäller direktiv 2003/86 av den 22 september 2003 om rätten till familjeåterförening (EGT L 251, 2003, s. 12)).

21 Med undantag av fall enligt artikel 40.6 i förfarandedirektivet, vilka inte är i fråga i förevarande mål. Nederländerna har antagit reglerna i fråga i artikel 3.118b i Vreemdelingenbesluit 2000 (2000 års utlänningsförordning) och i punkt C1/2.9 i Vreemdelingencirculaire 2000 (2000 års utlänningscirkulär) om möjligheten att fatta beslut utan personlig intervju. Den praxis som består i att inte godta icke-bestyrkta handlingar som nya fakta och uppgifter grundar sig emellertid på sedvänja och fast rättspraxis från Raad van State (Högsta förvaltningsdomstolen).

22 Enligt den hänskjutande domstolen har Nederländerna utnyttjat dessa möjligheter. Den hänskjutande domstolens frågor har emellertid inte direkt samband med dessa möjligheter utan snarare med den tolkning som Raad van State (Högsta förvaltningsdomstolen) i sin praxis har gett artikel 30a.1 d i utlänningslagen, genom vilken bestämmelserna om efterföljande ansökningar har införlivats i nederländsk rätt.

34. Jag anser emellertid att statssekreterarens praxis – som enligt den hänskjutande domstolen har bekräftats av Raad van State (Högsta förvaltningsdomstolen) – att *aldrig* betrakta icke-bestyrkta handlingar som nya fakta eller uppgifter i samband med en efterföljande ansökan inte omfattas av det undantag som föreskrivs i artikel 42.2 i förfarandedirektivet. Jag har denna uppfattning eftersom en sådan praxis inte avser de omständigheter som omfattas av undantaget och det i den nationella lagstiftningen i Nederländerna inte heller tycks finnas någon sådan positiv regel [23] som särskilt syftar till att genomföra denna praxis.

35. Såsom den hänskjutande domstolen har förklarat beaktar statssekreteraren helt enkelt inte sådana icke-bestyrkta handlingar som en asylsökande har lämnat in i en efterföljande ansökan, eftersom de inte betraktas som nya fakta eller uppgifter. Detta innebär att de förkastas redan med stöd av det första kriteriet i artikel 40.2 och inte med stöd av det andra kriteriet i artikel 40.3 i förfarandedirektivet. Om man kan utgå från något är det att en förhandsregel eller förhandspraxis av detta slag helt enkelt är oförenlig med artikel 40.2 och 40.3 i direktivet. Det kan naturligtvis finnas många fall där icke-bestyrkta handlingar är värdelösa vad gäller bevisvärde, och detta inte minst när även en flyktig genomläsning visar att de har fabricerats för dessa ändamål. Inte alla sådana icke-bestyrkta handlingar kan emellertid förkastas direkt. Mycket beror nämligen på sammanhanget, handlingarnas relevans, möjligheten att fastställa äktheten och kanske också i vissa fall den börda som den beslutande myndigheten skulle få bära för att fastställa handlingarnas äkthet.

C. Rättspraxis från Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna

36. I detta sammanhang kan det vara lämpligt att undersöka två nyligen meddelade avgöranden från Europadomstolen avseende fastställande av handlingars äkthet i asylärenden vilka den hänskjutande domstolen specifikt har hänvisat till. Det första är domen i målet Singh mot Belgien. [24] Det var ett fall där sökandena ursprungligen hade anlänt till Bryssels flygplats med en flygning från Moskva. De motsatte sig att utvisas till Ryska federationen, eftersom de befarade att därefter bli återsända till Afghanistan i strid med artikel 3 i Europeiska konventionen om de mänskliga rättigheterna. Sökandena påstod att de var sikher som ursprungligen hade flytt från Afghanistan.

37. De belgiska asylmyndigheterna avslog emellertid deras ansökan om flyktingstatus, eftersom de inte hade bevisat att de var afghanska medborgare. I samband med ett överklagande lämnade sökandena in nya handlingar, närmare bestämt e-postmeddelanden mellan deras juridiska ombud och en representant för den belgiska kommittén för stöd till flyktingar (en partner till UNHCR) och UNHCR i New Delhi. UNHCR:s representant i New Delhi hade, i form av bilagor till e-postmeddelandena, lämnat in ”intyg” som visade att sökandena hade registrerats som flyktingar enligt UNHCR:s mandat. Trots att denna nya dokumentation hade framkommit ifrågasatte Conseil du contentieux des étrangers (Migrationsdomstolen, Belgien) ändå påståendet om afghanskt medborgarskap. Den slog fast att de nya handlingarna skulle behandlas som om de saknade bevisvärde med motiveringen att det var handlingar av ett slag som är lätt att förfalska och konstaterade att sökandena inte hade lämnat in originalhandlingarna i fråga.

38. I domen slog Europadomstolen fast att artikel 13 i Europakonventionen (bestämmelserna om rätt till ett effektivt rättsmedel) och artikel 3 i Europakonventionen hade åsidosatts. Med hänvisning till de eventuella allvarliga följderna för sökandena konstaterade Europadomstolen [25] att de statliga myndigheterna var skyldiga att visa att de hade varit så noggranna som möjligt och att de hade gjort en omsorgsfull prövning (*un examen attentif*) av yrkandena på grundval av artikel 3 i Europakonventionen. Detta innebär att de nationella myndigheterna ska utesluta allt tvivel, hur legitimt det än må vara, om huruvida en ansökan om skydd är välgrundad, oavsett omfattningen av

23 Se, analogt, dom av den 25 juli 2018, A (C-404/17, EU:C:2018:588, punkt 31).

24 Europadomstolens dom av den 2 oktober 2012, Singh m.fl. mot Belgien (CE:ECHR:2012:1002JUD003321011).

25 Ibidem, 103 §.

myndighetens behörighet.[26] Europadomstolen påpekade att eftersom handlingarna var centrala i ansökan om skydd hade de nationella myndigheterna, genom att inte kontrollera handlingarnas äkthet, inte fullgjort sin skyldighet att göra en sådan omsorgsfull och noggrann prövning som förväntas av dem enligt kravet på ett effektivt rättsmedel i artikel 13 i Europakonventionen för att skydda de berörda personerna mot tortyr eller omänsklig eller förnedrande behandling enligt artikel 3 i Europakonventionen under omständigheter där en (relativt) enkel förfrågan till UNHCR skulle ha gett svar på frågan huruvida handlingarna var äkta och tillförlitliga.[27]

39. Det andra beslutet är målet M.D. och M.A. mot Belgien.[28] Det målet avsåg två ryska medborgare med ursprung i Tjetjenen som bodde i Belgien och skulle utvisas till Ryska federationen. M.D. gjorde gällande att hans far hade mördats av anhängare till den blivande ledaren (sedan år 2010) för Republiken Tjetjenien. Det angavs att för att hämnas mordet hade M.D:s äldre bror i sin tur dödat en familjemedlem till denna ledare. Två månader senare attackerades M.D. och hans hustru M.A. under ett födelsedagsfirande, varpå de flydde till Ingusjien. De uppgav att M.D:s mor och syster hade informerat dem om att några män sökte efter honom, varpå paret lämnade Ryssland. De gjorde vidare gällande att M.D:s svåger, som hade stannat kvar i Tjetjenien, hade mördats efter det att de hade begett sig därifrån.

40. När M.D. och M.A. hade anlänt till Belgien lämnade de in sin första asylansökan. Office des étrangers (Migrationsverket, Belgien) avslog ansökan med bland annat motiveringen att en personlig vendetta inte utgjorde skäl för asyl. Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides (Generalkommissariatet för flyktingar och statslösa, Belgien) bekräftade detta avslag och konstaterade att M.D:s och M.A:s redogörelse för händelserna inte var trovärdig. Conseil d'État (Högsta förvaltningsdomstolen, Belgien) ogillade därefter deras överklagande, eftersom varken M.D. eller M.A. hade deltagit i någon förhandling. Därefter delgavs de ett utvisningsbeslut.

41. M.D. och M.A. lämnade sedan in ytterligare tre ansökningar. I dessa nya asylansökningar lade de fram olika meddelanden som publicerats i den lokala tjetjenska pressen, i vilka en belöning hade utlovats för information om var M.D. befann sig. De företedde även svågerns dödsattest och en kallelse från polismyndigheten i Groznyj enligt vilken M.D. skulle inställa sig på grund av misstanke om bärande av illegala vapen och tillhörighet till en illegal väpnad organisation. Dessa nya ansökningar avslogs på grund av att inga nya fakta hade framlagts. Bedömningen motiverades med att den beslutande myndigheten ansåg att de fakta som hade lagts fram inte härrörde från en objektiv källa eller från en handling som upprättats av en myndighet,[29] att datumet för den handling som lagts fram som nytt bevismaterial föregick den tidigare ansökan och därför skulle ha lagts fram i det skedet, samt

26 Ibidem. Europadomstolen har vid upprepade tillfällen slagit fast att en kombinerad tillämpning av artiklarna 3 och 13 i Europakonventionen kräver att de som ansöker om internationellt skydd har tillgång till ett effektivt rättsmedel, om det finns grundad anledning att anta att sökanden löper en individuell och verklig risk att utsättas för en behandling som strider mot artikel 3 i Europakonventionen, om han eller hon utvisas. I ett sådant fall medför artikel 3 i Europakonventionen en skyldighet att inte utvisa personen till landet i fråga. På grund av betydelsen av artikel 3 i Europakonventionen och den oåterkalleliga skada som kan orsakas genom att den åsidosätts kräver artikel 13 i Europakonventionen en omsorgsfull granskning och en oberoende och noggrann prövning av alla ansökningar som visar att det finns risk för att sökanden utsätts för en behandling som strider mot artikel 3 i Europakonventionen, om han eller hon utvisas (Europadomstolens dom av den 21 januari 2011 i målet M.S.S mot Belgien och Grekland (CE:ECHR:2011:0121JUD003069609, 293 och 387 §§ och där angiven rättspraxis)). Se även Europadomstolens dom av den 12 december 2012, F.N. m.fl. mot Sverige (CE:ECHR:2012:1218JUD002877409, 66 §) och Europadomstolens dom av den 18 november 2013, M.A. mot Schweiz (CE:ECHR:2014:1118JUD005258913, 52 och 53 §§), samt bedömningen av Europadomstolens praxis i förslaget till avgörande av generaladvokaten Mengozzi i målet Alheto (C-585/16, EU:C:2018:327, punkterna 68 och 69) med avseende på artikel 46.3 i förfarandedirektivet. Det bör också påpekas att artikel 3 i Europakonventionen inte endast omfattar tortyr eller omänsklig eller förnedrande behandling från tjänstemännens sida, utan den är också tillämplig i de fall där risken härrör från personer eller grupper av personer som inte är tjänstemän, om det kan visas att risken är verklig och att myndigheterna i den mottagande staten inte kan undanröja risken genom att ge lämpligt skydd. Se Europadomstolens dom av den 17 december 1996, Ahmed mot Österrike (CE:ECHR:1996:1217JUD002596494), och Europadomstolens dom av den 4 juni 2015, J.K. m.fl. mot Sverige (CE:ECHR:2015:0604JUD005916612, 50 §).

27 Europadomstolens dom av den 2 oktober 2012, Singh m.fl. mot Belgien (CE:ECHR:2012:1002JUD003321011, 104 §).

28 Europadomstolens dom av den 19 januari 2016 (CE:ECHR:2016:0119JUD005868912).

29 De handlingar som lämnades in utgjordes av tidningsartiklar som enligt den beslutande myndigheten kunde ha publicerats på sökandens initiativ. Andra skäl till att den beslutande myndigheten inte ansåg att de fakta som lades fram var nya var att sökanden inte nämndes i en granskningsrapport avseende broderns död och att det inte fanns något samband mellan en annan handling avseende hans föräldrars och bröders död och sökandens flykt.

att de (endast) lämnade in original av handlingar som de hade företett tidigare. De skäl som sökandena angav till att de inte hade kunnat lägga fram dessa handlingar tidigare gjorde ingen skillnad för bedömningen.[30] De efterföljande ansökningarna avslogs således också i sin tur, och de delgavs ett utvisningsbeslut tillsammans med ett beslut om att de skulle hållas i förvar på en plats som anvisats i avvaktan på avlägsnande.

42. En ansökan gavs in till Europadomstolen, som fann att under de speciella omständigheter som sökandena befann sig i skulle hotet om utvisning av sökandena till Ryssland, utan att de belgiska myndigheterna först på nytt bedömt den risk de skulle löpa mot bakgrund av de handlingar som lämnats in till stöd för deras fjärde asylansökan, utgöra en överträdelse av artikel 3 i Europakonventionen.

43. Efter att ha hänvisat till sin praxis beträffande artikel 3 erkände Europadomstolen ändå statens legitima intresse av att minska antalet upprepade och uppenbart oberättigade asylansökningar och av att således föreskriva särskilda regler för handläggningen av sådana ansökningar. Europadomstolen konstaterade att handläggningen av en efterföljande ansökan i ett påskyndat förfarande inte i sig leder till att prövningen inte uppfyller de kriterier som krävs i artikel 3 i Europakonventionen.[31]

44. Därefter konstaterade Europadomstolen emellertid att den omständigheten att de handlingar som lades fram inte ansågs utgöra nya fakta i själva verket innebar att det inte gjordes någon bedömning över huvud taget av den risk som sökandena skulle löpa om de utvisades.[32] Att bortse från dessa handlingar som är centrala för sökandenas begäran om skydd uppfyllde inte kraven på en sådan omsorgsfull och noggrann oberoende prövning som kan förväntas av de nationella myndigheterna för att säkerställa ett effektivt skydd mot ett åsidosättande av artikel 3 i Europakonventionen. Europadomstolen ifrågasatte också den orimliga bevisbörda som åläggs sökandena, om de handlingar som de företer avvisas enbart av det skälet att de hänför sig till tiden före deras senaste ansökan, oberoende av deras ansträngningar att visa att de inte kunnat lägga fram dem tidigare.

45. Europadomstolen grundade emellertid sin bedömning helt och hållet på artikel 3 i Europakonventionen. Under de omständigheterna ansåg den att det inte var nödvändigt att bedöma samma fakta mot bakgrund av en kombinerad tillämpning av artiklarna 3 och 13 i Europakonventionen.[33]

46. Även om detta mål uppenbart inte rör en stats skyldighet att fastställa handlingars äkthet utan snarare möjligheten att åberopa icke-bestyrkta handlingar i en senare ansökan, tolkar jag för min del varken domen Singh mot Belgien[34] eller domen M.D. och M.A. mot Belgien[35] på så sätt att de på förhand ålägger alla konventionsstater en allmän skyldighet att göra en egen bedömning av äktheten av varje utländsk handling som en asylsökande har lämnat in. Det är naturligtvis klart att det kan finnas speciella fall med särskilda omständigheter där det helt enkelt skulle vara försumligt av medlemsstaten i fråga att inte göra en egen sådan utredning. Men det är inte alla mål som potentiellt

30 Europadomstolens dom av den 19 januari 2016, M.D. och M.A. mot Belgien (CE:ECHR:2016:0119JUD005868912, 19–31 §§).

31 Ibidem, 55 och 56 §§.

32 Detta var särskilt uppenbart i det belgiska fallet, eftersom behörigheten att bedöma huruvida nya fakta hade lagts fram och för att bedöma innehållet i dessa handlingar delades mellan Migrationsverket (Belgien) och Generalkommissariatet för flyktingar och statslösa. Inte förrän den förra myndigheten har bedömt att fakta är nya överlämnas akten till den senare myndigheten.

33 Europadomstolens dom av den 19 januari 2016, M.D. och M.A. mot Belgien (CE:ECHR:2016:0119JUD005868912, 70 §).

34 Europadomstolens dom av den 2 oktober 2012, Singh m.fl. mot Belgien (CE:ECHR:2012:1002JUD003321011).

35 Dom av den 19 januari 2016 (CE:ECHR:2016:0119JUD005868912).

är lika okomplicerade som de här båda målen. Vad som är relevant och genomförbart, och kanske även kostnaden, är nämligen också relevanta aspekter. I många fall kan sökanden också göra egna undersökningar och lämna ytterligare dokumentation eller annan information till myndigheterna. [36]

47. Det ska också erinras om att i målet Singh mot Belgien [37] avvisade Conseil du contentieux des étrangers (Migrationsdomstolen) till exempel de handlingar som hade lämnats in i det målet med motiveringen att sådana handlingar är lätta att förfalska och att inga original hade lämnats in. Det är dock av vikt att nämnda domstol efter sin egen granskning av handlingarna aldrig drog slutsatsen att dessa inte var äkta. Den påpekade bara att det var handlingar av ett slag som är lätta att förfalska. Målet M.D. och M.A. mot Belgien avsåg något liknande. [38] Där tycktes de belgiska myndigheterna inte vara villiga att tillåta att dessa ytterligare handlingar granskades i samband med en ny asylansökan, även om handlingarna skulle ha varit ytterst relevanta för all bedömning av trovärdigheten av M.D:s och M.A:s påståenden om de risker som de löpte om de återsändes till Ryssland.

48. Enligt artikel 52.3 i stadgan ska de rättigheter som fastställs i stadgan, i den mån de motsvarar rättigheter som garanteras av Europakonventionen, ha samma innebörd och räckvidd som rättigheterna enligt denna konvention. Såtillvida som förbudet enligt artikel 3 i Europakonventionen motsvarar det förbud som garanteras genom artikel 4, och även artikel 19.2 i stadgan, [39] är den praxis från Europadomstolen som beskrivits ovan följaktligen också relevant i samband med tillämpning av stadgan. [40]

49. Vilken betydelse har då dessa avgöranden från Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna för förevarande mål? Såsom den hänskjutande domstolen har förklarat beaktar statssekreteraren inte icke-bestyrkta handlingar i en efterföljande ansökan, eftersom de inte betraktas som nya fakta eller uppgifter. Detta innebär att de förkastas redan med stöd av det första kriteriet i artikel 40.2 och inte med stöd av det andra kriteriet i artikel 40.3 i förfarandedirektivet. Dessa avgöranden ger stöd för den uppfattning som jag har uttryckt ovan, nämligen att en förhandspraxis enligt vilken sådana icke-bestyrkta handlingar automatiskt förkastas helt enkelt inte uppfyller vare sig kraven i artikel 40.2 och 40.3 i förfarandedirektivet eller, vad det beträffar, de grundläggande normer som gäller vid prövning av en asylansökan som är förknippad med allvarliga och betydande problem enligt artikel 3 i Europakonventionen och artikel 4 i stadgan.

D. ”Nya fakta eller uppgifter”

50. Den hänskjutande domstolen gjorde en riktig bedömning när den förklarade att förfarandedirektivet inte innehåller någon definition av begreppet ”nya fakta eller uppgifter” eller ens av enbart begreppet ”fakta”.

36 Handlingar är emellertid inte den enda möjligheten att visa att en sökande har rätt till internationellt skydd, och den omständigheten att handlingar inte är bestyrkta innebär inte nödvändigtvis att de inte har bevisvärde, se punkterna 51 och 59 och följande punkter i detta förslag till avgörande. Se även Europadomstolens dom av den 23 augusti 2016, J.K. m.fl. mot Sverige (CE:ECHR:2016:0823JUD005916612, 91–98 §§), avseende sökandens och statens respektive skyldigheter.

37 Europadomstolens dom av den 2 oktober 2012, Singh m.fl. mot Belgien (CE:ECHR:2012:1002JUD003321011).

38 Europadomstolens dom av den 19 januari 2016 (CE:ECHR:2016:0119JUD005868912).

39 Artikel 19.2 i stadgan är den mer specifika bestämmelse genom vilken, enligt förklaringarna avseende stadgan om de grundläggande rättigheterna, relevant rättspraxis från Europadomstolen beträffande artikel 3 i Europakonventionen införlivas. Se även dom av den 14 maj 2019, M m.fl. (återkallande av flyktingstatus) (C-391/16, C-77/17 och C-78/17, EU:C:2019:403, punkt 94).

40 Både i förfarandedirektivet och i skyddsdirektivet anges det specifikt att de, enligt skäl 60 i förfarandedirektivet och skäl 16 i skyddsdirektivet, respekterar de grundläggande rättigheterna och iakttar de principer som erkänns i stadgan.

51. I artikel 4.2 i skyddsdirektivet definieras de ”faktorer som behövs för att styrka ansökan om internationellt skydd” till vilka hänvisas i artikel 4.1 i samma direktiv. Definitionen är mycket vid och omfattar sökandens utsagor och alla handlingar som sökanden förfogar över angående bland annat sökandens bakgrund, tidigare bosättningsort(er) och orsakerna till ansökan om internationellt skydd. Enligt denna definitions ordalydelse är det uppenbart att de handlingar vars kvalitet ska bedömas inte ska begränsas till handlingar vars äkthet kan fastställas.

52. Det bör emellertid påpekas att artikel 4.5 i skyddsdirektivet speciellt avser fall där sökandens uppgifter inte kan styrkas genom skriftliga eller andra bevis över huvud taget. Där anges fem kriterier som ska vara uppfyllda för att dessa aspekter ska kunna beaktas utan att uppgifterna bekräftas. Alla dessa kriterier avser antingen sökandens ansträngningar att lägga fram dessa handlingar eller hans eller hennes trovärdighet – vilka har samband med varandra. Om det således är möjligt att bedöma vissa aspekter av en asylansökan utan skriftliga eller andra bevis måste det också vara möjligt att bedöma handlingar vars äkthet inte har bekräftats till stöd för vissa aspekter av en asylansökan.

53. För bedömningen av uttrycket ”nya fakta och uppgifter” vill jag erinra om att förfarandedirektivet är uppdelat i olika kapitel. I kapitel II anges de grundläggande processuella principerna och garantierna. Kapitel III avser förfarandena i första instans, dit förfarandet för efterföljande ansökningar hör. I den första bestämmelsen i kapitel III, det vill säga artikel 31, föreskrivs att medlemsstaterna ska handlägga ansökningar om internationellt skydd genom ett prövningsförfarande i enlighet med de grundläggande principerna och garantierna i kapitel II. En fullständig prövning i enlighet med dessa principer är således regel. I artikel 33 i förfarandedirektivet anges de fall där medlemsstaterna får anse att en ansökan inte kan tas upp till prövning. I artikel 33.2 d i direktivet anges att medlemsstaterna får anse att en efterföljande ansökan inte kan tas upp till prövning när inga nya fakta eller uppgifter av relevans för prövningen av sökandens rätt att betraktas som en person som beviljats internationellt skydd enligt skyddsdirektivet har framkommit eller lagts fram av sökanden.

54. Även när det gäller ansökningar som inte kan tas upp till prövning anges i artikel 34 i förfarandedirektivet en särskild bestämmelse, nämligen att en intervju ska genomföras för att avgöra om ansökan ska tas upp till prövning. Medlemsstaterna får emellertid återigen göra undantag när det gäller en efterföljande ansökan,[41] om en medlemsstat använder sig av möjligheten att i nationell rätt föreskriva bestämmelser om den preliminära prövningen enligt artikel 42 i förfarandedirektivet. Såsom nämnts ovan får enligt artikel 42.2 b i direktivet den preliminära prövningen genomföras enbart på grundval av skriftliga inlagor. En fullständig prövning i enlighet med kapitel II i förfarandedirektivet behöver således inte genomföras i exceptionella fall, och i ännu mer exceptionella fall får myndigheten avstå från att genomföra intervjun utan att ge sökanden tillfälle till en personlig intervju innan ett sådant beslut fattas. Detta innebär att det i artikel 33.2 d i förfarandedirektivet anges skäl för att inte genomföra någon ytterligare prövning. Eftersom detta utgör ett undantag från grundregeln i artikel 31.1 i förfarandedirektivet, ska artikel 33.2 d tolkas restriktivt.[42]

55. Syftet med förfarandedirektivet är att slå fast en gemensam ram av skyddsregler som gör det möjligt att säkerställa att Genèvekonventionen efterlevs fullständigt och att de grundläggande rättigheterna iakttas fullt ut.[43] En viktig del är att alla sökande bör få faktisk tillgång till förfarandet, möjlighet att samarbeta och effektivt kommunicera med de behöriga myndigheterna för att lägga fram alla relevanta omständigheter i sitt ärende och de förfarandegarantier som krävs för att de ska kunna föra sin talan genom alla skeden av förfarandet.[44]

41 Artikel 34.1 tredje meningen i förfarandedirektivet.

42 Denna princip bekräftas dessutom av skäl 43 i förfarandedirektivet. Se även, beträffande begreppet säkert land (undantag enligt artikel 33.2 c i förfarandedirektivet), förslag till avgörande av generaladvokaten Bobek i målet LH (Tompa) (C-564/18, EU:C:2019:1056, punkt 51).

43 Se, beträffande föregångaren till förfarandedirektivet, förslag till avgörande av generaladvokaten Bot i målet X och X och Y (C-175/17 och C-180/17, EU:C:2018:34, punkt 31). Denna bedömning gäller fortfarande för förfarandedirektivet, vilket klargörs genom skälen 3, 25 och 60 i detta direktiv.

44 Se skäl 25 i förfarandedirektivet.

56. En efterföljande ansökan är ett av de sällsynta fall där en sökandes rätt att lägga fram sin sak i enlighet med *alla* de grundläggande principer och garantier som anges i kapitel II i förfarandedirektivet begränsas. Såsom framgår av skäl 36 i direktivet ska det i dessa fall göras en avvägning mellan de ansträngningar som görs för att säkerställa ett korrekt erkännande av personer som behöver skydd och medlemsstaternas intressen av ett snabbt och effektivt beslutsfattande. Enligt nämnda skäl skulle det vara oproportionerligt att ålägga medlemsstaterna att genomföra ett nytt fullständigt prövningsförfarande när en sökande gör en efterföljande ansökan *utan att nya bevis eller skäl läggs fram*. Artikel 42 i förfarandedirektivet föreskriver därför en preliminär prövning för att medlemsstaterna inte ska behöva behandla samma fakta och uppgifter i olika förfaranden som förmodligen inte ger olika resultat. En avvägning till förmån för ett sådant snabbt beslutsfattande är helt beroende av och avgörande för frågan huruvida ”nya fakta eller uppgifter” – så som kriteriet beskrivs i både artikel 33.2 d och artikel 40.2 – har framkommit eller lagts fram. Det är endast om så inte är fallet som balansen sätts ur spel och den behöriga administrativa myndigheten kan bli mindre sträng i sin bedömning när den försöker säkerställa ett korrekt erkännande av en person som förtjänar internationellt skydd. [45]

57. Tanken med denna bestämmelse är uppenbarligen att prövningen av andra fakta än nya sådana redan har skett i enlighet med kapitel II i det första förfarandet. Om inga nya fakta eller uppgifter läggs fram kan inget annat resultat av förfarandet förväntas, vilket således gör en ny prövning överflödig. Det andra kriteriet i denna preliminära bedömning, vilket finns i artikel 40.3 i förfarandedirektivet, begränsar nya fakta och uppgifter till sådana fakta och uppgifter som *på ett avgörande sätt bidrar till* sökandens möjligheter att beviljas internationellt skydd. Det är endast detta andra kriterium som avser kvaliteten på den nya bevisningen. Enligt det första kriteriet räcker det att den nya bevisningen har samband med prövningen av frågan huruvida sökanden har rätt till internationellt skydd.

58. Den nederländska regeringen har gjort gällande att om handlingar, av vilka kopior redan har lämnats in i samband med den föregående ansökan, lämnas in igen i original, kan de bara klargöra situationen ytterligare, om äktheten av dessa handlingar kan fastställas. Om så inte är fallet kan de inte anses utgöra nya fakta och uppgifter. Detta föranleder två kommentarer. För det första tycks den nederländska regeringen fläta samman de två relevanta kriterierna, nämligen 1) huruvida nya fakta eller uppgifter har lagts fram, och 2) huruvida de ”på ett avgörande sätt bidrar till sökandens möjligheter att betraktas som en person som beviljats internationellt skydd”. Av den omständigheten att den anser att det inte finns något andra kriterium drar den slutsatsen att det första kriteriet inte är uppfyllt. För det andra har den nederländska regeringen godkänt ett tillvägagångssätt enligt vilket dessa icke-bestyrkta handlingar inte ens bedöms individuellt så som föreskrivs i artikel 4.3 i skyddsdirektivet. Sökanden är tvärtom skyldig att lägga fram handlingar av ett visst slag, närmare bestämt handlingar vars äkthet de nederländska myndigheterna kan fastställa. I annat fall avslås hans eller hennes efterföljande ansökan automatiskt.

59. Som vi har sett ger varken en bokstavlig eller en systematisk tolkning av artikel 40 i förfarandedirektivet och artikel 4 i skyddsdirektivet stöd för ett sådant tillvägagångssätt.

E. Betydelsen av en handlings äkthet

60. Anledningen till att handlingars äkthet är en omständighet som ska beaktas inom ramen för förfarandet om internationellt skydd är att det ska säkerställas att den beslutande myndighetens beslut inte grundas på falska, och i synnerhet förfalskade, handlingar. Dessutom kan ett bevis på en viss handlings äkthet under många omständigheter bidra till att stärka en sökandes trovärdighet.

45 Såsom beskrivits ovan ska det göras en ytterligare bedömning i enlighet med kapitel II i förfarandedirektivet (artikel 40.3 i förfarandedirektivet), om det finns nya fakta eller uppgifter som på ett avgörande sätt bidrar till sökandens möjligheter att betraktas som en person som ska beviljas skydd enligt skyddsdirektivet).

61. Behandling av falska handlingar tas upp i artikel 14.3 b i skyddsdirektivet. Där föreskrivs att medlemsstaterna ska återkalla, upphäva eller vägra att förnya en persons flyktingstatus om de berörda medlemsstaterna fastställer att användningen av falska handlingar varit avgörande för beviljandet av flyktingstatus. Det finns å andra sidan inte någon bestämmelse enligt vilken en sådan situation (till varje pris) ska undvikas genom att icke-bestyrkta handlingar över huvud taget inte beaktas i förfarandet.

62. Vad gäller förfaranden tillåter artikel 31.8 e i förfarandedirektivet att medlemsstaterna föreskriver att prövningsförfarandet ska påskyndas och/eller genomföras vid gränsen eller i transitzoner, om en sökande har lämnat ”klart falska” uppgifter. Det är viktigt att prövningsförfarandet ändå ska genomföras i enlighet med de grundläggande principerna och garantierna i kapitel 2 i nämnda direktiv även om ”klart falska” uppgifter lämnats i ett sådant fall.[46] Det förefaller motsägelsefullt att inte ge rätt till ett sådant prövningsförfarande, om de handlingar som framlagts inte är falska utan bara obestyrkta enbart av den anledningen att de företes i samband med en efterföljande ansökan. I det nu aktuella fallet finns det inte ens något som tyder på att de inte är äkta.[47]

63. Skäl 21 i förfarandedirektivet belyser behandlingen av falska handlingar ytterligare. Det föreskriver att inte ens användning av förfalskade handlingar i sig får medföra att förfarandet genomförs vid gränsen eller påskyndas så länge som sökanden kan uppvisa godtagbara skäl.[48]

64. Det framgår således att inte ens användning av klart falska handlingar automatiskt ska leda till att ansökningar om internationellt skydd inte kan tas upp till prövning (eller är ogrundade). Detta utgör ytterligare ett argument mot den snäva tolkning som statssekreteraren och Raad van State (Högsta förvaltningsdomstolen, Nederländerna) har gett begreppet ”nya fakta och uppgifter”.

F. Nivån på prövningarna av ansökningar om internationellt skydd

65. I artikel 4.1 i skyddsdirektivet anges att det är medlemsstaternas skyldighet att bedöma de relevanta faktorerna i ansökan.[49] Enligt artikel 4.3 i samma direktiv ska en sådan bedömning vara individuell. Såsom förklarats ovan innehåller artikel 4.2 i skyddsdirektivet en omfattande uppräkning av faktorer som ska beaktas. I domen E av den 13 mars 2019 uttalade sig EU-domstolen själv om den bedömning som de behöriga nationella myndigheterna ska utföra.[50] I det målet slog domstolen fast att ”[n]är det gäller behöriga nationella myndigheters granskning av bevisvärdet av eller hur trovärdig bevisning, utsagor eller förklaringar är som lämnats … medför den individuella bedömning som krävs att myndigheterna måste beakta alla relevanta omständigheter …”.[51] Domstolen hade tidigare i domen av den 7 november 2013 i målet X m.fl.[52] konstaterat att ”de behöriga myndigheterna, när de bedömer huruvida en asylsökandes fruktan för förföljelse är välgrundad, ska söka besvara frågan huruvida de fastställda omständigheterna utgör ett sådant hot att sökanden, med hänsyn till hans eller hennes individuella situation, rimligen kan frukta att faktiskt utsättas för förföljelse”. Den förklarade vidare att denna riskbedömning i samtliga fall ska präglas av uppmärksamhet och försiktighet.[53]

46 Efterföljande ansökningar kan behandlas på samma sätt enligt artikel 31.8 f i förfarandedirektivet, om det ännu inte har konstaterats att de inte kan tas upp till prövning.

47 Det måste dock även godtas att deras äkthet ännu inte är klart styrkt.

48 Detsamma gäller när handlingar saknas.

49 Denna skyldighet att göra en bedömning ska fullgöras i samarbete med sökanden. Jag ska återkomma till denna fråga nedan.

50 Mål C-635/17, EU:C:2019:192, punkterna 63–69, om än med avseende på artiklarna 5.2 och 11.2 i direktiv 2003/86. Eftersom detta direktiv också ingår i det gemensamma europeiska asylsystemet och eftersom både artikel 4.5 i skyddsdirektivet och artikel 11.2 i direktiv 2003/86 på liknande sätt avser fall där nödvändiga (officiella) handlingar saknas, finns det ingen anledning till att detta inte skulle gälla även för skyddsdirektivet.

51 Punkt 63.

52 Målen C-199/12–C-201/12, EU:C:2013:720, punkterna 72 och 73, beträffande två ”kriterier” i artikel 10.1 i direktiv 2004/83.

53 Ibidem.

66. Det preliminära förfarandet vid en efterföljande ansökan begränsar de kriterier som ska bedömas till de kriterier som anges i artikel 40.2 och 40.3 i förfarandedirektivet. Där föreskrivs inte att bedömningsnivån för dessa kriterier ska skilja sig från nivån vid en första ansökan om internationellt skydd. [54]

67. Dessa principer kan – tillsammans med de principer som Europadomstolen angav i domen Singh mot Belgien [55] och i domen M.D. och M.A. mot Belgien [56] – tillämpas på statssekreterarens praxis i det nu aktuella fallet. Den omständigheten att icke-bestyrkta handlingar inte beaktas på grund av att de inte betraktas som nya fakta eller uppgifter innebär att det inte görs någon individuell bedömning där alla relevanta aspekter beaktas. Den tolkning som statssekreteraren och Raad van State (Högsta förvaltningsdomstolen) ger begreppet ”nya fakta och uppgifter” saknar stöd i förfarandedirektivets och skyddsdirektivets ordalydelse, struktur och syfte, och den strider också mot de garantier som ges i stadgan, det vill säga garantierna enligt artikel 19.2 i stadgan.

68. Av detta följer att artikel 19.2 i stadgan därmed åsidosätts i den mån statssekreterarens praxis hindrar den beslutande myndigheten från att göra en individuell bedömning, om sökanden löper risk att utvisas till en stat där han eller hon löper allvarlig risk för dödsstraff, tortyr eller annan omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning. Detta är ett snävare koncept än det som avses i artikel 40.2 och 40.3 i förfarandedirektivet, och enligt detta koncept ska det bedömas huruvida sökanden har rätt till internationellt skydd i något av de fall som anges i skyddsdirektivet, oberoende av om detta utgör fara för sökandens liv eller kroppsliga integritet. [57]

69. Det framgår också av Europadomstolens slutsatser i domen M.D. och M.A. mot Belgien [58] att bedömningen av nya fakta eller uppgifter vid den preliminära prövningen enligt artikel 40.2 och 40.3 i förfarandedirektivet ska genomföras lika omsorgsfullt och noggrant som bedömningen av all bevisning i det första förfarandet för att säkerställa att ingen utvisning sker i strid med artikel 19.2 i stadgan.

70. Det är särskilt viktigt att denna norm iakttas i det preliminära granskningsförfarandet, eftersom det i artikel 42 b i förfarandedirektivet anges att medlemsstaterna får föreskriva bestämmelser i nationell rätt om att prövningen får genomföras enbart på grundval av skriftliga inlagor. I det nu aktuella fallet beror sökandens rätt att förklara sin ståndpunkt i en personlig intervju enligt artikel 14 i förfarandedirektivet på om den preliminära prövningen ger positivt resultat.

G. Problem med bevisupptagning, bevisbörda och samarbetsskyldighet

71. Av ovanstående följer att varje regel eller praxis i en medlemsstat som är ägnad att leda till en situation där en beslutande myndighet inte gör en omsorgsfull och noggrann (individuell) bedömning av (nya) fakta och uppgifter i ett efterföljande förfarande strider mot artikel 40.2 i förfarandedirektivet. I den mån de rör bevisning beträffande en sökandes risk att utvisas till en stat där han eller hon kan utsättas för tortyr eller omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning strider detta även mot artikel 19.2 i stadgan. Det kan därför inte göra någon skillnad beroende på om bestyrkta original, icke-bestyrkta original eller kopior läggs fram inom ramen för detta förfarande. De ska alla prövas i enlighet med artikel 40.2 och 40.3 i förfarandedirektivet jämförd med artikel 4.2 i skyddsdirektivet.

54 Se även fotnot 18 i detta förslag till avgörande.

55 Europadomstolens dom av den 2 oktober 2012, Singh m.fl. mot Belgien (CE:ECHR:2012:1002JUD003321011).

56 Europadomstolens dom av den 19 januari 2016 (CE:ECHR:2016:0119JUD005868912).

57 Se artiklarna 9 och 15 c i skyddsdirektivet.

58 Europadomstolens dom av den 19 januari 2016 (CE:ECHR:2016:0119JUD005868912).

72. Den beslutande myndigheten får inte dra några slutsatser av den bedömning som har gjorts i samband med den föregående ansökan om internationellt skydd. Det skulle helt och hållet motverka syftet med den preliminära prövningen. Detta är särskilt uppenbart i förevarande mål. Anledningen till att endast bestyrkta handlingar bedöms i samband med den efterföljande ansökan är enligt fast praxis från Raad van State (Högsta förvaltningsdomstolen) att det redan i det tidigare asylförfarandet har fastställts att asylansökan inte är trovärdig och att detta beaktas när de faktorer som har lagts fram på nytt bedöms. I det nu aktuella fallet får man emellertid inte bortse från att en stor del av bevisningen ansågs vara trovärdig.

73. De allmänna bestämmelser om bevisbördan och medlemsstaternas samarbetsskyldighet som har införts med avseende på ursprungliga ansökningar om internationellt skydd kan inte heller skilja sig från varandra när det gäller bedömningen vid den preliminära prövningen i samband med en efterföljande ansökan. Jag ska göra en kort sammanfattning av dessa bestämmelser och deras logiska grund.

74. Såsom jag har angett ovan räknas i artikel 4 i skyddsdirektivet en mängd olika faktorer upp som kan beaktas liksom bestämmelser om hur dessa faktorer kan bedömas som bevisning. Ovan har jag också hänvisat till skäl 21 i förfarandedirektivet. Detta är ytterligare ett erkännande från unionslagstiftarens sida av den omständigheten att det kanske inte är möjligt för en flykting att ta den rakaste vägen för att lämna det land som han eller hon måste fly från, och att den som ansöker om internationellt skydd kanske inte alltid har kunnat ta med sig alla de handlingar och det bevismaterial som kan vara användbart för att bevisa sin rätt till internationellt skydd. [59]

75. EU-domstolen har också erkänt dessa svårigheter. Den har utvecklat regler som beskriver sökandens och medlemsstatens respektive skyldigheter i fråga om bevisupptagning. Den har slagit fast att sökanden normalt ska lägga fram alla faktorer som behövs till stöd för ansökan. Men medlemsstaten är skyldig att samarbeta med sökanden i det skede då de relevanta faktorerna i ansökan fastställs. EU-domstolen har påpekat följande: ”Detta samarbetskrav som åligger medlemsstaten innebär således i det konkreta fallet att när de omständigheter som tillhandahålls av den som ansöker om internationellt skydd, oavsett av vilket skäl, inte är fullständiga, aktuella eller relevanta, är det nödvändigt för den berörda medlemsstaten i detta skede av förfarandet att aktivt samarbeta med den sökande för att sammanställa samtliga faktorer som kan styrka ansökan. Dessutom kan det vara lättare för en medlemsstat än för den sökande att få tillgång till vissa typer av handlingar.” [60] Detta visar att det är sökandens och medlemsstatens gemensamma skyldighet att söka bevisning.

76. I artikel 42 i förfarandedirektivet föreskrivs en preliminär prövning. Ett positivt resultat av denna prövning ger tillgång till en ytterligare och fullständig prövning. Även om omfattningen av det som ska prövas är begränsad, det vill säga huruvida nya fakta och uppgifter har framkommit eller lagts fram, och huruvida de avsevärt ökar sannolikheten för att sökanden har rätt till internationellt skydd, finns det emellertid inget som tyder på att prövningen ska genomföras enligt andra, det vill säga mindre stränga, normer än det första förfarandet. Såsom jag har angett ovan utesluter artikel 19.2 i stadgan klart en praxis som ökar risken för att en person utvisas till ett land där han eller hon kommer att utsättas för dödsstraff, tortyr eller annan omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning på grund av att ny bevisning som sökanden har lagt fram inte prövas omsorgsfullt.

59 Se även Europadomstolens dom av den 18 november 2014, M.A. mot Schweiz, (CE:ECHR:2014:1118JUD005258913, 55 och 62 §§).

60 Dom av den 22 november 2012, M. (C-277/11, EU:C:2012:744, punkterna 65 och 66). *EASO Practical Guide: Evidence Assessment* från mars 2015, som medlemsstaterna ska ta hänsyn till enligt skäl 10 i förfarandedirektivet. I punkt 1.2.2.5 anges till exempel att beslutsfattaren också kan bli tvungen att inhämta annan bevisning ex officio för att bedöma ärendet.

77. Det är viktigt att poängtera följande: En medlemsstat får inte *automatiskt* förklara att en efterföljande asylansökan inte kan tas upp till prövning *enbart* på grund av att den dokumentation som har lämnats in till stöd för ansökan inte har bestyrkts, med motiveringen att sådana icke-bestyrkta handlingar inte utgör nya fakta eller uppgifter. Det skulle inte vara förenligt med artikel 40.2 i förfarandedirektivet.

78. Detta får emellertid inte hindra en medlemsstat från att förklara att ansökan inte kan tas upp till prövning enligt det andra kriteriet i artikel 40.3 i förfarandedirektivet på grund av att en individuell bedömning av nya fakta och uppgifter där hänsyn tas till alla relevanta aspekter visar att dessa icke-bestyrkta handlingar inte avsevärt ökar sannolikheten för att sökanden ska ha rätt till internationellt skydd. Så kan vara fallet om det visar sig att de icke-bestyrkta handlingarna är förfalskade eller att de inte är relevanta eller att de inte skulle tillföra särskilt mycket utöver de uppgifter som lagts fram i den tidigare asylansökan som avslagits. I denna bedömning ska det automatiskt ingå en individuell bedömning av exempelvis huruvida en sökande löper risk för att utsättas för dödsstraff, tortyr eller annan omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning, eftersom detta skulle utgöra skäl för alternativt skydd enligt artikel 15 b i skyddsdirektivet. Ansökan kan uppenbarligen också avslås efter en ytterligare prövning i enlighet med kapitel II i förfarandedirektivet, trots att kriterierna i artikel 40.2 och 40.3 i samma direktiv är uppfyllda.

V. Förslag till avgörande

79. Mot bakgrund av det ovan anförda föreslår jag att domstolen besvarar frågorna från Rechtbank Den Haag, zittingsplaats 's-Hertogenbosch (Domstolen i Haag, med säte i 's Hertogenbosch) på följande sätt:

1. Att en beslutande myndighet i en medlemsstat tillämpar en praxis enligt vilken originalhandlingar aldrig kan utgöra nya fakta eller uppgifter i en efterföljande asylansökan, om dessa handlingars äkthet inte kan fastställas, är inte förenligt med artikel 40.2 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2013/32/EU av den 26 juni 2013 om gemensamma förfaranden för att bevilja och återkalla internationellt skydd, jämförd med artikel 4.2 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/95/EU av den 13 december 2011 om normer för när tredjelandsmedborgare eller statslösa personer ska anses berättigade till internationellt skydd, för en enhetlig status för flyktingar eller personer som uppfyller kraven för att betecknas som subsidiärt skyddsbehövande, och för innehållet i det beviljade skyddet. Det är ingen skillnad på kopior av handlingar och handlingar som härrör från en källa som inte är objektivt verifierbar, vilka en sökande har ingett vid en efterföljande ansökan, om det ska göras en individuell omsorgsfull och noggrann bedömning av alla handlingar för att avgöra om de avsevärt ökar sannolikheten för att sökanden ska ha rätt till internationellt skydd och för att förhindra att en person utvisas, om han eller hon löper en individuell och verklig risk att utsättas för en behandling som strider mot artikel 19.2 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna.

2. Artikel 40 i direktiv 2013/32, jämförd med artikel 4.2 i direktiv 2011/95, ska inte tolkas så, att den beslutande myndigheten i en medlemsstat, när myndigheten bedömer handlingar och tillerkänner dem ett visst bevisvärde, får göra åtskillnad mellan handlingar som lämnats vid en första ansökan respektive handlingar som lämnats vid en efterföljande ansökan. När en medlemsstat bedömer handlingar som har lämnats vid en efterföljande ansökan är den skyldig att samarbeta med sökanden i samma utsträckning som i det första förfarandet.