Samling af Afgørelser

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT
G. HOGAN
fremsat den 11. februar 2021 [1]

Sag C-921/19

LH
mod
Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid

(anmodning om præjudiciel afgørelse indgivet af Rechtbank Den Haag, zittingsplaats 's-Hertogenbosch (retten i første instans i Haag, tingstedet 's-Hertogenbosch (Nederlandene))

»Præjudiciel forelæggelse – grænsekontrol, asyl og indvandring – asylpolitik – fælles procedurer for tildeling og fratagelse af international beskyttelse – direktiv 2013/32/EU – afvisningsgrunde – artikel 40 – fornyet ansøgning – nye elementer eller oplysninger – bedømmelseskriterium – bevisbyrde – artikel 19, stk. 2, i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder – beskyttelse mod udvisning«

I. Indledning

1. I Stockholmprogrammet fastslog Det Europæiske Råd, at »det er altafgørende, at enkeltpersoner, uanset i hvilken medlemsstat deres asylansøgning er indgivet, tilbydes behandling på et tilsvarende niveau med hensyn til modtagelsesforhold og det samme niveau med hensyn til proceduremæssige ordninger og fastlæggelse af status. Målet bør være, at sager, der svarer til hinanden, behandles ens og fører til samme resultat« [2]. Dette prisværdige synspunkt er omdrejningspunktet for nærværende anmodning om præjudiciel afgørelse, eftersom de forelagte spørgsmål vedrører kernen af ligebehandling af asylansøgere uden hensyntagen til, i hvilken medlemsstat deres asylansøgning blev indgivet.

2. Det afgørende spørgsmål, som denne sag konkret rejser – nemlig under hvilke omstændigheder en asylansøger kan henvise til »nye elementer eller oplysninger« med henblik på at indgive en fornyet asylansøgning i henhold til proceduredirektivets artikel 40, stk. 2 – er blevet fortolket forskelligt i forskellige medlemsstater. Et forskningsprojekt gennemført af High Commission of the United Nations for Refugees (UNHCR), der blev publiceret i 2010, konkluderede – om end dette vedrørte direktiv 2005/85/EF – at med hensyn til dette begreb »viser forskningsresultaterne, at det i praksis fortolkes på væsentlig forskellige måder. Det fremgår, at begrebet fortolkes forskelligt blandt og inden

1 – Originalsprog: engelsk.

2 – Punkt 6.2 i Stockholmprogrammet — et åbent og sikkert Europa i borgernes tjeneste og til deres beskyttelse (EUT 2010, C 115, s. 1). Dette forsøg på at nå frem til en fælles standard er allerede klart fra ændringen af navnet på Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2013/32/EU af 26.6.2013 om fælles procedurer for tildeling og fratagelse af international beskyttelse (omarbejdning) (EUT 2013, L 180, s. 60, herefter »proceduredirektivet«), sammenlignet med dets forgænger, Rådets direktiv 2005/85/EF af 1.12.2005 om minimumsstandarder for procedurer for tildeling og fratagelse af flygtningestatus i medlemsstaterne (EUT 2005, L 326, s. 13). Det følger dog af 13. betragtning til proceduredirektivet, der alene henviser til en »indbyrdes tilnærmelse af reglerne vedrørende procedurerne for tildeling og fratagelse af international beskyttelse«, og artikel 5 i dette direktiv, der tillader medlemsstaterne at indføre eller bibeholde gunstigere standarder, at proceduredirektivet ikke forsøger at opnå fuldstændig harmonisering på de områder, som direktivet regulerer.

for medlemsstaterne«[3]. Nederlandene, hvorfra denne anmodning om præjudiciel afgørelse kommer, blev nævnt som et af de tre lande, der har anlagt en indskrænkende fortolkning[4]. UNHCR »fremhævede, at der klart er et behov for yderligere klarhed og sammenhæng ved hjælp af mere detaljerede bestemmelser i lovgivningen og anden vejledning til beslutningstagere«[5].

3. Proceduredirektivet[6] indeholder ikke sådanne mere detaljerede lovbestemmelser med hensyn til dette spørgsmål. Der er derfor næppe nogen grund til at tro, at fortolkningen af kriteriet »nye elementer eller oplysninger« er blevet mere ensartet i de forskellige medlemsstater.

4. EU-lovgiver var givetvis klar over, at hensigten om at etablere en fælles procedure, der ville lede til en situation, hvor ensartede sager ville blive behandlet ensartet og resultere i det samme udfald i de forskellige medlemsstater, ville afhænge af en ensartet anvendelse af proceduredirektivet i medlemsstaterne. EU-lovgiver anførte således i 10. betragtning til direktivet, at medlemsstaterne skulle tage relevant vejledning udarbejdet af Det Europæiske Asylstøttekontor (»EASO«) i betragtning, når direktivet gennemføres. EASO har indtil videre udstedt praktiske redskaber og vejledning på en række områder. Vejledning angående fornyede ansøgninger har dog været begrænset[7]. Det tilkommer derfor nu Domstolen at vejlede i denne henseende.

5. Jeg vil nu forsøge at forklare, hvordan dette spørgsmål opstår på baggrund af denne sags omstændigheder. Det er dog først nødvendigt at beskrive de relevante retsforskrifter.

II. Retsforskrifter

A. EU-retten

1. Kvalifikationsdirektivet

6. Artikel 4, stk. 1-3, i direktiv 2011/95/EU[8] omhandler vurderingen af faktiske forhold og omstændigheder i ansøgninger om international beskyttelse. Heri bestemmes:

»1. Medlemsstaterne kan betragte det som ansøgerens pligt hurtigst muligt at forelægge alle de elementer, der er nødvendige for at underbygge ansøgningen om international beskyttelse. Medlemsstaterne har pligt til i samarbejde med ansøgeren at vurdere de relevante elementer i ansøgningen.

2. De i stk. 1 nævnte elementer består af ansøgerens forklaringer og al anden for ansøgeren tilgængelig dokumentation om ansøgerens alder, baggrund, herunder eventuelle slægtninges baggrund, identitet, statsborgerskab(er), tidligere opholdssted(er) og -land(e), tidligere asylansøgninger, rejserute, rejsedokumentation samt grundene til, at vedkommende ansøger om international beskyttelse.

3 – UNHCR, Improving Asylum Procedures: Comparative Analysis and Recommendations for Law and Practice, Detailed Research on Key Asylum Procedures Directive Provisions, marts 2010, s. 401 (afsnittet om fornyede ansøgninger begynder på s. 361).

4 – Ibidem.

5 – Ibidem., s. 407.

6 – Grundet en række væsentlige ændringer er direktiv 2005/85 blevet omarbejdet.

7 – Jf. f.eks. EASO Guidance on asylum procedure: operational standards and indicators, EASO Practical Guides Series, september 2019, standarder 61-63, især indikator 62.1, der blot sætter spørgsmålstegn ved, hvorvidt der findes intern vejledning med hensyn til, hvad der kan betragtes som nye elementer eller oplysninger, med henblik på at konstatere, hvorvidt der findes en procedure for indledende undersøgelser.

8 – Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2011/95/EU af 13.12.2011 om fastsættelse af standarder for anerkendelse af tredjelandsstatsborgere eller statsløse som personer med international beskyttelse, for en ensartet status for flygtninge eller for personer, der er berettiget til subsidiær beskyttelse, og for indholdet af en sådan beskyttelse (omarbejdning) (EUT 2011, L 337, s. 9, herefter »kvalifikationsdirektivet«).

3. Vurderingen af en ansøgning om international beskyttelse foretages ud fra det specifikke sagsforhold, og der tages herunder hensyn til:

a) alle relevante kendsgerninger vedrørende hjemlandet på det tidspunkt, hvor der træffes afgørelse om ansøgningen, herunder hjemlandets love og andre bestemmelser og den måde, hvorpå de anvendes

b) relevante forklaringer og dokumentation forelagt af ansøgeren, herunder oplysninger om, hvorvidt ansøgeren har været eller kan blive udsat for forfølgelse eller alvorlig overlast

c) ansøgerens personlige stilling og forhold, herunder faktorer som baggrund, køn og alder, for på grundlag af ansøgerens personlige forhold at vurdere, om de handlinger, som vedkommende har været eller kan blive udsat for, kan udgøre forfølgelse eller alvorlig overlast

d) om ansøgerens aktiviteter, siden vedkommende forlod hjemlandet, udelukkende eller hovedsagelig har haft til formål at skabe de nødvendige betingelser for at indgive ansøgning om international beskyttelse med henblik på at vurdere, om disse aktiviteter ville betyde, at vedkommende ved tilbagevenden til hjemlandet kunne blive udsat for forfølgelse eller alvorlig overlast

e) om ansøgeren med rimelighed kunne forventes at lade sig beskytte af et andet land, i hvilket vedkommende kunne kræve statsborgerskab.«

7. Kvalifikationsdirektivets artikel 4, stk. 5, bestemmer, at hvis medlemsstaterne anvender princippet om, at ansøgeren har pligt til at underbygge sin ansøgning om international beskyttelse, og hvis der er aspekter af ansøgerens forklaringer, der ikke er underbygget af dokumentation eller andre beviser, skal disse aspekter ikke bekræftes, såfremt visse kriterier vedrørende ansøgerens handlinger og generelle troværdighed er opfyldt.

8. Kvalifikationsdirektivets artikel 14, stk. 3, litra b), bestemmer desuden:

»3. Medlemsstaterne skal tilbagekalde, afslutte eller afslå at forlænge en tredjelandsstatsborgers eller statsløs persons flygtningestatus, såfremt den berørte medlemsstat, efter at den pågældende er blevet tildelt flygtningestatus, konstaterer, at den pågældende:

[…]

b) har givet forkerte oplysninger om eller fortiet faktiske forhold, herunder anvendt falske dokumenter, og dette var afgørende for tildeling af flygtningestatus.«

2. Proceduredirektivet

9. I 21. og 36. betragtning til proceduredirektivet anføres følgende:

»(21) Så længe en ansøger kan give en tilfredsstillende redegørelse herfor, bør manglende dokumenter ved indrejsen eller anvendelse af falske dokumenter ikke i sig selv medføre en automatisk anvendelse af en grænseprocedure eller en fremskyndet procedure.

[…]

(36) Indgiver en ansøger en fornyet ansøgning uden at fremlægge nyt bevismateriale eller nye argumenter, vil det være ude af proportioner at pålægge medlemsstaterne at gennemføre en ny fuldstændig behandlingsprocedure. I sådanne tilfælde bør medlemsstaterne kunne afvise en ansøgning ud fra princippet om res judicata.«

10. Proceduredirektivets artikel 31 fastsætter regler for behandlingsproceduren vedrørende ansøgninger om international beskyttelse. Artikel 31, stk. 1, omhandler den generelle regel, mens artikel 31, stk. 8, litra e) og f), fastsætter undtagelserne:

»1. Den behandlingsprocedure, medlemsstaterne anvender i forbindelse med behandling af ansøgninger om international beskyttelse, skal være i overensstemmelse med de grundlæggende principper og garantier i kapitel II.

[…]

8. Medlemsstaterne kan fastsætte, at en behandlingsprocedure i overensstemmelse med de grundlæggende principper og garantier i kapitel II fremskyndes og/eller foretages ved grænsen eller i transitområder i overensstemmelse med artikel 43, såfremt:

[…]

e) ansøgeren har afgivet klart inkonsekvente og modstridende, klart usande eller åbenbart usandsynlige forklaringer, som er i modstrid med tilstrækkeligt kontrollerede oplysninger om oprindelseslandet, hvilket klart gør det utroværdigt, at vedkommende kan anerkendes som en person med international beskyttelse i henhold til direktiv 2011/95/EU, eller

f) ansøgeren har indgivet en fornyet ansøgning om international beskyttelse, som ikke kan afvises i overensstemmelse med artikel 40, stk. 5 […]«

11. Artikel 33, stk. 2), litra d), i proceduredirektivet, der omhandler afvisning af ansøgninger, bestemmer:

»2. Medlemsstaterne kan udelukkende afvise en ansøgning om international beskyttelse, hvis:

[…]

d) ansøgningen er en fornyet ansøgning, hvori der ikke er fremkommet, eller fra ansøgerens side er blevet fremlagt, nye elementer eller oplysninger af betydning for, om ansøgeren kan anerkendes som en person med international beskyttelse i henhold til direktiv 2011/95/EU […]«

12. Proceduredirektivets artikel 40 omhandler »fornyede ansøgninger«. Stk. 1-5 er af væsentlig betydning for behandlingen af denne sag og bestemmer:

»1. Hvis en person, som har søgt om international beskyttelse i en medlemsstat, afgiver yderligere forklaringer eller indgiver en fornyet ansøgning i samme medlemsstat, behandler medlemsstaten disse yderligere forklaringer eller elementerne i den fornyede ansøgning inden for rammerne af behandlingen af den tidligere ansøgning eller inden for rammerne af behandlingen af en afgørelse, som bliver påklaget eller prøvet, for så vidt de ansvarlige myndigheder kan tage hensyn til og behandle alle de elementer, der ligger til grund for de yderligere forklaringer eller den fornyede ansøgning inden for disse rammer.

2. Med henblik på at træffe en afgørelse om antagelse af en ansøgning om international beskyttelse til behandling i henhold til artikel 33, stk. 2, litra d), underkastes en fornyet ansøgning om international beskyttelse først en indledende undersøgelse af, om der er fremkommet nye elementer eller oplysninger af betydning, eller ansøgeren har fremlagt sådanne, med henblik på at fastslå, om ansøgeren kan anerkendes som en person med international beskyttelse i henhold til direktiv 2011/95/EU.

3. Konkluderes det i den i stk. 2 omhandlede indledende undersøgelse, at der er fremkommet nye elementer eller oplysninger, eller har ansøgeren fremlagt sådanne, som i væsentligt omfang gør det sandsynligt, at ansøgeren kan anerkendes som en person med international beskyttelse i henhold til direktiv 2011/95/EU, realitetsbehandles ansøgningen i overensstemmelse med kapitel II. Medlemsstaterne kan også fastsætte, at en fornyet ansøgning af andre grunde skal underkastes yderligere behandling.

4. Medlemsstaterne kan fastsætte, at ansøgningen kun bliver realitetsbehandlet, hvis ansøgeren uden egen skyld var ude af stand til at gøre rede for de forhold, der er omhandlet i denne artikels stk. 2 og 3 under den tidligere procedure, navnlig ved at udøve vedkommendes ret til et effektivt retsmiddel i henhold til artikel 46.

5. Hvis en fornyet [ansøgning] ikke behandles yderligere i henhold til denne artikel, skal den afvises i overensstemmelse med artikel 33, stk. 2, litra d).«

13. Proceduredirektivets artikel 42, stk. 2, bestemmer, at medlemsstaterne i deres nationale lovgivning kan fastsætte regler for den indledende undersøgelse, herunder at den kan foretages uden en personlig samtale.

B. Nederlandsk ret

14. Artikel 30a – der trådte i kraft den 20. juli 2015 – i Vreemdelingenwet 2000) (lov om udlændinge af 2000) bestemmer:

»1. En ansøgning om tidsbegrænset opholdstilladelse [på baggrund af en asylansøgning] kan afvises som omhandlet i proceduredirektivets artikel 33, såfremt:

[…]

d. den udenlandske statsborger har indgivet en fornyet asylansøgning, der ikke er baseret på nye elementer eller oplysninger, eller hvori der ikke er angivet nogen nye elementer eller oplysninger, der kunne være relevante for ansøgningens behandling […]

[…]«

III. De faktiske omstændigheder i hovedsagen og den præjudicielle forelæggelse

15. LH er afghansk statsborger og havde arbejdet som chauffør for direktøren for et genopbygnings- og udviklingsagentur i et landdistrikt i en bestemt provins i Afghanistan (»den tidligere arbejdsgiver«) i ca. tre år. Efter hans udrejse fra Afghanistan og ankomst til Nederlandene ansøgte han om asyl med henvisning til, at han flere gange under sit arbejde var faldet i et baghold lagt af talibanerne. LH anførte desuden, at han personligt var blevet truet med at blive halshugget, hvis han ikke overgav den højtstående embedsmand, der var hans passager, til talibanerne.

16. Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (statssekretæren for sikkerhed og justits i Nederlandene, herefter »statssekretæren«), der var den besluttende myndighed[9] i sagen, konstaterede, at alene forklaringerne om bagholdene var troværdige. De sidstnævnte forklaringer angående de personlige trusler blev derimod ikke anset for troværdige af statssekretæren, da LH anmodede om asyl i Nederlandene.

9 – Artikel 2. litra f), i proceduredirektivet.

17. LH havde indgivet hvad der viste sig at være hans første ansøgning om asyl til de nederlandske myndigheder den 8. december 2015. Til støtte for hans ansøgning havde han bl.a. fremlagt en forklaring fra hans tidligere arbejdsgiver samt en forklaring fra det lokale brandvæsen i hans hjemby, der begge var modtaget pr. e-mail/internet. Forklaringen fra brandvæsenet bekræftede, at LH's hus var nedbrændt, efter at han var flygtet fra Afghanistan. Forklaringen indeholdt en beskrivelse af hændelsen. Denne var ledsaget af fotografier af det ødelagte hus. Selv om det ikke vides, hvem der havde påsat branden på huset, fastholdt LH, at det sandsynligvis var talibanerne, der var skyldige.

18. Eftersom hans forklaring om, at han personligt var blevet truet af talibanerne, ikke blev anset for troværdig, blev hans asylansøgning afslået af statssekretæren den 8. juni 2017. Sagen anlagt til prøvelse af denne afgørelse for den forelæggende ret, Rechtbank Den Haag, zittingsplaats 's-Hertogenbosch (retten i første instans i Haag, tingstedet 's-Hertogenbosch (Nederlandene)), blev forkastet som ugrundet. Denne afgørelse blev stadfæstet den 23. marts 2018 af Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (afdelingen for forvaltningsretlige sager ved Raad van State (øverste domstol i forvaltningsretlige sager, Nederlandene)). Eftersom Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (afdelingen for forvaltningsretlige sager ved Raad van State) er øverste forvaltningsdomstol for udlændingesager i Nederlandene, var denne afgørelse således endelig.

19. Et par måneder senere ansøgte LH for anden gang om asyl ved statssekretæren den 26. september 2018. Det anerkendes, at dette var en »fornyet ansøgning« om asyl som omhandlet i proceduredirektivets artikel 2, litra q). I denne anden ansøgning forsøgte LH at styrke troværdigheden af hans forklaring om, at han var blevet personlig truet af talibanerne. Med henblik på dette fremlagde han visse nye dokumenter, herunder de originale forklaringer fra brandvæsnet samt vidners fingeraftryk. LH fremviste også den originale forklaring fra sagsøgerens tidligere arbejdsgiver og en kopi af hans ansættelseskontrakt. Han beskrev også, hvorfor han ikke havde haft mulighed for at fremlægge disse dokumenter i forbindelse med den tidligere ansøgning.

20. Statssekretæren var af den opfattelse, at den fornyede ansøgning skulle afvises. Ifølge statssekretæren kunne disse dokumenter kun betragtes som nye elementer eller oplysninger med henblik på en fornyet ansøgning, såfremt det var blevet påvist, at de nye forelagte dokumenter var ægte. Eftersom den relevante myndighed, der undersøgte dokumenterne, ikke havde noget referencemateriale til rådighed, var den ikke i stand til at afgøre, hvorvidt dokumenterne var udfærdiget af en kompetent myndighed, og havde heller ikke mulighed for at tage stilling til, hvorvidt de var ægte og indholdsmæssigt korrekte. Med denne formelle tilgang til vurderingen af, hvorvidt dokumenter kan betragtes som »nye elementer eller oplysninger«, fulgte statssekretæren den faste praksis ved Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (afdelingen for forvaltningsretlige sager ved Raad van State (øverste domstol i forvaltningsretlige sager)).

21. LH har indbragt denne afgørelse for den forelæggende ret den 4. september 2019 og har fremsat anmodning om foreløbige forholdsregler. LH har gjort indsigelse mod, at hans fornyede ansøgning automatisk blev afvist, uden at statssekretæren overhovedet havde vurderet bevisværdien af de originale dokumenter, som han havde fremlagt. LH har gjort gældende, at det ikke er muligt for ham at godtgøre ægtheden af de originale dokumenter, eftersom han hverken har de økonomiske eller praktiske midler dertil. Eftersom de fleste af dokumenterne stammer fra afghanske myndigheder, har LH gjort gældende, at statssekretæren er langt bedre stillet med henblik på at foretage yderligere undersøgelse ved selv at kontakte de afghanske myndigheder. Han mener derfor, at det er urimeligt, at bevisbyrden alene pålægges ham i kraft af, at disse originale dokumenter automatisk afvises.

22. Den forelæggende ret har bemærket, at statssekretærens undersøgelse ikke antydede, at dokumenterne ikke var ægte eller ikke var udstedt af en kompetent myndighed eller indholdsmæssigt ikke var korrekte. Statssekretæren havde end ikke rejst konkret tvivl om dokumenternes ægthed. Myndigheden var blot ikke i stand til at vurdere, om dokumenterne opfyldte disse betingelser. Det kunne dog anføres, at statssekretæren med disse regler og praksis ikke foranstaltede en høring af LH inden hans fornyede ansøgning blev afvist.

23. Den forelæggende ret er i tvivl om, hvorvidt den faste praksis ved Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (afdelingen for forvaltningsretlige sager ved Raad van State (øverste domstol i forvaltningsretlige sager)), som er beskrevet ovenfor, er i overensstemmelse med EU-retten. Den forelæggende ret nævner især Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols (herefter »EMRD«) dom i sagen M.D. og M.A. mod Belgien, hvori EMRD konstaterede, at en afvisning af dokumenter, uden at der sker en vurdering af deres ægthed, relevans og bevisværdi, udgør en tilgang, der er for formel, selv når der er tale om en fornyet ansøgning [10].

24. Den forelæggende ret frygter, at hvis indholdet af de originale dokumenter ikke bliver realitetsbehandlet, alene fordi deres ægthed ikke kan fastslås, vil dette kunne stride mod retten til asyl, forbuddet mod refoulement og retten til et effektivt retsmiddel som omhandlet i artikel 18, 19 og 47 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder (herefter »chartret«), især når disse bestemmelser fortolkes i henhold til EMRK's artikel 3 og 13. Dette er så meget desto mere tilfældet, eftersom en praksis, hvorved der i sager om fornyede ansøgninger ses bort fra originale dokumenter, hvis ægthed ikke kan fastslås (herefter »dokumenter hvis ægthed ikke kan fastslås«), betyder, at en afgørelse kan træffes, uden at ansøgeren bliver hørt.

25. Den forelæggende ret mener desuden, at det alene er i sager om fornyede ansøgninger, at dokumenter, hvis ægthed ikke kan fastslås, ikke efterprøves, hvorimod de tages i betragtning i den første sag. Dette forklarer, hvorfor det efter fast praksis ved Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (afdelingen for forvaltningsretlige sager ved Raad van State (øverste domstol i forvaltningsretlige sager)) fremhæves, at ansøgerens begrundelse allerede er blevet bedømt som utroværdig, og at dette kan tages i betragtning af statssekretæren i forbindelse med vurderingen af dokumenter, hvis ægthed ikke kan fastslås. Eftersom Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (afdelingen for forvaltningsretlige sager ved Raad van State (øverste domstol i forvaltningsretlige sager)) i dens faste praksis alene har udtalt sig om bevisbyrden, ønsker den forelæggende ret oplyst, hvorvidt kopier i denne forbindelse skal behandles anderledes end dokumenter hidrørende fra en kilde, der ikke objektivt kan efterprøves. Den forelæggende ret er også i tvivl om, hvorvidt bevisbyrden i forbindelse med ægtheden af dokumenterne i en fornyet ansøgning alene kan pålægges ansøgeren om international beskyttelse.

26. Under disse omstændigheder har den forelæggende ret besluttet at udsætte sin afgørelse, træffe foreløbige forholdsregler indtil appellen er blevet afgjort og forelægge Domstolen følgende spørgsmål til præjudiciel afgørelse:

»1) Kan den omstændighed, at en medlemsstats besluttende myndighed bestemmer, at originale dokumenter aldrig kan udgøre nye elementer eller oplysninger, såfremt disse dokumenters ægthed ikke kan fastslås, forenes med proceduredirektivets artikel 40, stk. 2, sammenholdt med kvalifikationsdirektivets artikel 4, stk. 2, og artikel 47 og 52 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder? Såfremt dette ikke er tilfældet, har det da nogen betydning, hvis ansøgeren i forbindelse med en fornyet ansøgning fremlægger kopier af dokumenter eller dokumenter hidrørende fra en kilde, der ikke objektivt kan efterprøves?

2) Skal proceduredirektivets artikel 40, sammenholdt med kvalifikationsdirektivets artikel 4, stk. 2, fortolkes således, at en medlemsstats besluttende myndighed, når den bedømmer dokumenter og tillægger dem bevisværdi, kan sondre mellem dokumenter, der fremlægges ved en første ansøgning, og dokumenter, der fremlægges ved en fornyet ansøgning? Er det tilladt en medlemsstat, såfremt der fremlægges dokumenter ved en fornyet ansøgning, ikke at opfylde samarbejdspligten yderligere, når dokumenternes ægthed ikke kan fastslås?«

27. LH, den nederlandske regering og Kommissionen har indgivet skriftlige indlæg.

10 – EMRD, 19.1.2016 (CE:ECHR:2016:0119JUD005868912, §§ 55 og 64).

IV. Bedømmelse

28. Begge spørgsmål vedrører fortolkningen af proceduredirektivets artikel 40, sammenholdt med kvalifikationsdirektivets artikel 4, stk. 2. Den forelæggende ret ønsker med sit første spørgsmål afklaret, hvorvidt en fortolkning af den nationale lovgivning til gennemførelse af proceduredirektivets artikel 40, stk. 2, hvorefter dokumenter, hvis ægthed ikke kan fastslås, aldrig kan udgøre »nye elementer eller oplysninger«, er i strid med denne bestemmelse samt chartrets artikel 47 og 52. Spørgsmålet fokuserer således på, hvad der kan betragtes som »nye elementer eller oplysninger« i henhold til denne bestemmelse. Såfremt Domstolen måtte konkludere, at en automatisk afvisning af dokumenter, hvis ægthed ikke kan fastslås, forbydes ved denne bestemmelse, ønsker den forelæggende ret med anden del af det første spørgsmål oplyst, hvorvidt denne vurdering ændres, såfremt der er tale om kopier frem for den originale udgave af dokumenter, hvis ægthed ikke kan fastslås. Den forelæggende ret ønsker med sit andet spørgsmål oplyst, hvorvidt en besluttende myndighed i sin bedømmelse af dokumenter kan sondre mellem dokumenter, der fremlægges ved en første ansøgning, og dokumenter, der fremlægges ved en fornyet ansøgning, og hvorvidt en medlemsstat i sidstnævnte tilfælde kan beslutte ikke længere at opfylde sin samarbejdspligt, hvis dokumenternes ægthed ikke kan fastslås.

29. Disse spørgsmål er faktisk så tæt knyttede, at jeg foreslår, at de behandles sammen.

A. Indledende bemærkninger

30. For det første skal det bemærkes, at selv om proceduredirektivet sigter på, at lignende sager behandles ensartet og leder til samme udfald, er dets tilgang baseret på princippet om en ensartet procedure og en række fælles minimumsstandarder [11]. Direktivet indeholder ikke desto mindre en række bestemmelser, der udtrykkeligt tillader medlemsstaterne at have forskellige eller yderligere regler – ud over den generelle bemyndigelse til at introducere eller bibeholde gunstigere standarder, som omhandlet i proceduredirektivets artikel 5. Denne skønsmargen skal dog udøves i overensstemmelse med direktivets mål såvel som chartret [12].

31. Med hensyn til fornyede ansøgninger kan medlemsstaterne fastsætte, at disse af andre grunde skal underkastes yderligere behandling [13]. De kan også fastsætte, at ansøgningen kun bliver realitetsbehandlet, hvis ansøgeren uden egen skyld var ude af stand til at gøre rede for beviser, som vedkommende baserede sin ansøgning på i den tidligere sag [14]. Medlemsstaterne har desuden en skønsmargen til at gøre undtagelse fra retten til at forblive på området [15] og med hensyn til processuelle regler [16]. Jeg vender senere tilbage til den sidste af disse bestemmelser.

11 – Jf. i denne retning dom af 25.7.2018, A (C-404/17, EU:C:2018:588, præmis 30), såvel som mit forslag til afgørelse Addis (C-517/17, EU:C:2020:225, punkt 74).

12 – Jf. i denne retning dom af 21.12.2011, N.S. m.fl. (C-411/10 og C-493/10, EU:C:2011:865, præmis 68), af 13.3.2019, E. (C-635/17, EU:C:2019:192, præmis 53), og af 12.12.2019, Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal (Familiesammenføring – søster af flygtning) (C-519/18, EU:C:2019:1070, præmis 62 og 64) med hensyn til andre direktiver, der omhandler det fælles europæiske asylsystem.

13 – I henhold til artikel 40, stk. 3, andet punktum, i proceduredirektivet.

14 – Artikel 40, stk. 4 i proceduredirektivet. Den procedure, der er beskrevet i artikel 40, kan også finde anvendelse i de tilfælde, der er omhandlet i stk. 6 i denne bestemmelse. Dette er dog ikke relevant i denne sag.

15 – Artikel 41 i proceduredirektivet.

16 – Artikel 42, stk. 2, i proceduredirektivet.

B. Strukturering af proceduren for fornyede ansøgninger

32. Proceduredirektivets artikel 40, stk. 2, og artikel 40, stk. 3, foreskriver en indledende undersøgelse [17], når der skal træffes afgørelse om, hvorvidt en fornyet ansøgning om international beskyttelse kan antages til behandling, efter at en oprindelig ansøgning om dette er blevet afslået. Bestemmelserne fastsætter to kriterier. For det første skal »nye elementer eller oplysninger«, der vedrører bedømmelsen af, hvorvidt ansøgeren er berettiget til international beskyttelse, være opstået eller være blevet fremlagt af ansøgeren. For det andet skal disse nye elementer eller oplysninger i væsentligt omfang øge sandsynligheden for, at ansøgeren opfylder kravene til international beskyttelse i henhold til kvalifikationsdirektivet. Det andet skridt forudsætter, at det første er gennemført. Hvis begge kriterier er opfyldt, bestemmer proceduredirektivets artikel 40, stk. 3, at ansøgningen skal behandles yderligere i henhold til kapitel II i proceduredirektivet. Kapitel II beskriver de grundlæggende principper og garantier, der ligger til grund for procedurerne for at meddele og tilbagekalde international beskyttelse. Under den indledende undersøgelse er ansøgere i henhold til artikel 42, stk. 1, i dette direktiv (kun) berettiget til de garantier, der er fastlagt i artikel 12, stk. 1, i proceduredirektivet [18].

33. Mens proceduredirektivets artikel 42, stk. 2, tillader medlemsstaterne at fastsætte regler i national lovgivning vedrørende gennemførelsen af den indledende undersøgelse, er der ingen skønsmargen i forhold til kriterierne for den indledende undersøgelse [19]. Hvis der er »nye elementer eller oplysninger«, og hvis disse i væsentligt omfang bidrager til ansøgerens mulighed for at opfylde betingelserne for international beskyttelse [20], skal den fornyede asylansøgning behandles yderligere. Artikel 42, stk. 2, i proceduredirektivet tillader også, at medlemsstaterne fastsætter regler om, at ansøgere pålægges at oplyse om konkrete omstændigheder og fremlægge bevismidler, som berettiger en ny procedure, samt at den indledende undersøgelse udelukkende foretages på et skriftligt grundlag [21]. Bestemmelsen fastslår dog, at disse regler »[ikke må] gøre det umuligt for en ansøger at få adgang til en ny procedure, og de må ikke medføre, at denne adgang i praksis bortfalder eller begrænses væsentligt« [22].

17 – Denne indledende undersøgelse er særskilt foreskrevet i proceduredirektivets artikel 40, stk. 2, med hensyn til fornyede ansøgninger, og den må ikke forveksles med undersøgelsen af den oprindelige ansøgning.

18 – Selv om der kun er en henvisning til artikel 12 i proceduredirektivet, og man kan udlede af artikel 40, stk. 3, i dette direktiv, at det ikke er alle bestemmelserne i det andet kapitel, der er anvendelige på den indledende undersøgelse, betyder dette ikke, at medlemsstaterne har en ubegrænset skønsmargen vedrørende denne procedures gennemførelse. Jf. f.eks. dom af 9.2.2017, M (C-560/14, EU:C:2017:101, præmis 25), hvori Domstolen fastslog, at retten til at blive hørt udgør en integrerende del af overholdelsen af retten til forsvar, som er et almindeligt EU-retligt princip og derfor finder anvendelse, når medlemsstaternes administrative myndigheder vedtager foranstaltninger, der er omfattet af EU-rettens anvendelsesområde, selv hvor det gældende regelsæt ikke udtrykkeligt foreskriver en sådan formalitet. Den omstændighed, at det i proceduredirektivets artikel 42, stk. 1, blot er anført, at det skal sikres, at ansøgere nyder den beskyttelse, der er bestemt i artikel 12, stk. 1, i dette direktiv, i forbindelse med en indledende undersøgelse, betyder derfor bestemt ikke, at betingelserne for behandlingen af ansøgere som omhandlet i artikel 10 i dette direktiv, der indeholder en række meget grundlæggende regler [f.eks. at ansøgninger skal behandles og beslutninger skal træffes objektivt og upartisk i henhold til stk. 3, litra a)], ikke finder anvendelse under en indledende undersøgelse.

19 – Bortset fra at medlemsstaterne kan give andre grunde til, at en fornyet ansøgning bliver yderligere behandlet i henhold til 40, stk. 3, andet punktum, i proceduredirektivet, og i overensstemmelse med princippet om, at medlemsstaterne bør have beføjelse til at indføre eller opretholde gunstigere bestemmelser (jf. artikel 5 i og 14. betragtning til proceduredirektivet).

20 – Denne betingelse giver helt sikkert den besluttende myndighed en vis skønsmargen. En skønsmargen må dog ikke anvendes således, at det strider med direktivets mål (jf. generaladvokat Wahls forslag til afgørelse E., C-635/17, EU:C:2018:973, punkt 51, med hensyn til Rådets direktiv 2003/86/EF af 22.9.2003 om ret til familiesammenføring (EUT 2003, L 251, s. 12)).

21 – Med undtagelse af sager, der er omhandlet i artikel 40, stk. 6, i proceduredirektivet, hvilket ikke er relevant i denne forbindelse. Nederlandene har gennemført regler i henholdsvis artikel 3.118b i Vreemdelingenbesluit 2000 (udlændingeloven af 2000) og punkt C1/2.9 i Vreemdelingencirculaire 2000 (udlændingecirkulæret af 2000), der omhandler muligheden for at træffe en afgørelse, uden at der afholdes en personlig samtale. Den praksis, hvorefter dokumenter, hvis ægthed ikke er fastslået, aldrig bliver betragtet som »nye elementer eller oplysninger«, er dog baseret på fast retspraksis ved Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (afdelingen for forvaltningsretlige sager ved Raad van State (øverste domstol i forvaltningsretlige sager)).

22 – Ifølge den forelæggende ret har Nederlandene benyttet sig af disse muligheder. Den forelæggende rets spørgsmål relaterer sig dog ikke direkte til disse, men derimod til fortolkningen af den praksis, som Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (afdelingen for forvaltningsretlige sager ved Raad van State (øverste domstol i forvaltningsretlige sager)) har anlagt vedrørende artikel 30a, stk. 1, litra d), i udlændingeloven af 2000, der gennemfører reglerne om fornyede ansøgninger i Nederlandsk ret.

34. Min opfattelse er dog, at statssekretærens praksis – der ifølge den forelæggende ret er blevet opretholdt af Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (afdelingen for forvaltningsretlige sager ved Raad van State (øverste domstol i forvaltningsretlige sager)) – hvorefter dokumenter, hvis ægthed ikke kan fastslås, *aldrig* tages i betragtning som »nye elementer eller oplysninger« i forbindelse med en fornyet ansøgning, ikke er omfattet af undtagelsen fastsat i proceduredirektivets artikel 42, stk. 2. Dette er min opfattelse, eftersom denne praksis ikke vedrører indholdet af denne undtagelse, og der er heller ikke en dispositiv bestemmelse i Nederlandenes nationale lovgivning [23], der konkret bemyndiger denne praksis.

35. Som den forelæggende ret har bemærket, bliver dokumenter, hvis ægthed ikke kan fastslås, og som fremlægges af en asylansøger i en fornyet ansøgning, ganske enkelt ikke taget i betragtning af statssekretæren, fordi de ikke bliver betragtet som »nye elementer eller oplysninger«. Dette betyder, at det er med henvisning til det første kriterium i artikel 40, stk. 2, at disse ikke tages i betragtning, og ikke med henvisning til det andet kriterium i artikel 40, stk. 3, i proceduredirektivet. Som jeg vil forklare nedenfor, er jeg af den opfattelse, at en ex ante-regel eller praksis som denne ganske enkelt strider mod artikel 40, stk. 2, og artikel 40, stk. 3, i dette direktiv. Der kan selvfølgelig være mange situationer, hvor dokumenter, hvis ægthed ikke kan fastslås, er ubrugelige hvad angår deres bevisværdi, ikke mindst når endog en hurtig gennemgang af dem gør det klart, at de er blevet fabrikeret med dette formål. Alle sådanne dokumenter, hvis ægthed ikke kan fastslås, kan dog ikke blot uden videre afvises: Meget vil afhænge af konteksten, relevansen, muligheden for at efterprøve ægtheden og måske endda i nogle tilfælde den byrde, det ville være forbundet med for den besluttende myndighed at forsøge at bekræfte ægtheden af dokumenterne.

C. Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols praksis

36. Det er nu værd at undersøge to domme, der for nyligt er blevet afsagt af EMRD vedrørende spørgsmålet om bekræftelse af ægtheden af dokumenter i asylsager, og hvortil den forelæggende ret konkret har henvist. Den første af disse sager er Singh mod Belgien [24]. I denne sag ankom ansøgerne oprindeligt til lufthavnen i Bruxelles med et fly fra Moskva. De gjorde indsigelse mod deres udvisning til Rusland, fordi de frygtede repatriering til Afghanistan i strid med artikel 3 i EMRK. Ansøgerne fastholdt, at de var sikhs, der oprindeligt var flygtet fra Afghanistan.

37. Deres ansøgning om flygtningestatus blev dog afslået af de belgiske myndigheder, fordi de ikke havde bevist, at de var afghanske statsborgere. I forbindelse med en prøvelse af afslaget fremlagde ansøgerne nye dokumenter i form af e-mails mellem deres juridiske repræsentanter og en repræsentant for Belgian Committee for the Support of Refugees (en partner til UNHCR) og UNHCR i New Delhi. UNHCR-repræsentanten i New Delhi havde frembragt »certifikater« i form af vedhæftelser til e-mailen, der oplyste, at ansøgerne var blevet registreret som flygtninge i henhold til UNHCR's mandat. På trods af denne nye dokumentation traf Conseil du contentieux des étrangers (domstol i udlændingeretlige sager, Belgien) en negativ afgørelse vedrørende påstanden om afghansk nationalitet. Den besluttede, at de nye dokumenter skulle behandles som værende uden bevisværdi, fordi de var af en type, der let kan forfalskes, og konstaterede, at ansøgerne ikke havde fremlagt den originale version af de relevante dokumenter.

38. EMRD konkluderede i sin dom, at der forelå en overtrædelse af EMRK's artikel 13 (bestemmelserne om et effektivt retsmiddel), sammenholdt med EMRK's artikel 3. Med henvisning til de mulige alvorlige konsekvenser for ansøgerne konkluderede EMRD [25], at de statslige myndigheder var forpligtet til at påvise, at de havde været så grundige som muligt, samt at de i henhold til EMRK's artikel 3 havde gennemført en omhyggelig undersøgelse (»un examen attentif«) af påstandene. Dette

23 – Jf. i denne retning dom af 25.7.2018, A (C-404/17, EU:C:2018:588, præmis 31).

24 – EMRD, 2.10.2012, Singh m.fl. mod Belgien (CE:ECHR:2012:1002JUD003321011).

25 – Ibidem., §103.

betyder, at de nationale myndigheder skal udelukke al tvivl, uanset hvor legitim den er, med hensyn til om en ansøgning om beskyttelse er ubegrundet, uanset hvilken kompetence myndigheden har [26]. EMRD påpegede, at eftersom dokumenterne udgjorde kernen i ansøgningen om beskyttelse, var afvisningen heraf uden at »undersøge deres ægthed« i strid med kravet om den omhyggelige og grundige undersøgelse, der forventes af de nationale myndigheder i henhold til betingelserne i EMRK's artikel 13 med henblik på at beskytte de relevante personer mod tortur eller nedværdigende behandling inden for rammerne af EMRK's artikel 3, når UNHCR's (relativt) enkle undersøgelse entydigt kunne have afklaret, om de var ægte og troværdige [27].

39. Den anden afgørelse vedrører M.D. og M.A. mod Belgien [28]. Denne sag vedrørte to russiske statsborgere af tjetjensk oprindelse, der var bosat i Belgien og ønskedes repatrieret til Rusland. MD havde gjort gældende, at hans far var blevet slået ihjel af personer, der støttede den mand, der senere ville blive lederen af Republikken Tjetjenien. Det blev nævnt, at M.D.'s ældre bror havde slået et medlem af lederens familie ihjel for at hævne dette mord. To måneder senere blev M.D. og hans hustru, M.A., angrebet i forbindelse med en fødselsdagsfest, hvorefter de flygtede til Ingusjetien. De oplyste, at M.D.'s mor og søster havde fortalt dem, at nogle mænd ledte efter ham, hvorefter parret forlod Rusland. De havde desuden gjort gældende, at M.D.'s svoger, der var blevet i Tjetjenien, blev slået ihjel efter deres afrejse.

40. Da de ankom til Belgien, indgav M.D. og M.A. deres første asylansøgning. Office des étrangers (udlændingekontoret, Belgien) afslog ansøgningen bl.a. med henvisning til, at en personlig hævnrelateret konflikt ikke udgør en grund til at meddele asyl. Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides (generalkommissæren for flygtninge og statsløse, Belgien) opretholdt afslaget med henvisning til, at M.D.'s og M.A.'s udlægning af begivenhederne ikke var troværdig. Conseil d'État (appeldomstol i forvaltningsretlige sager, Belgien) gav efterfølgende ikke medhold i deres klage, fordi hverken M.D. eller M.A. var fremmødt til en høring. Herefter blev de pågældende meddelt en afgørelse om udvisning af landet.

41. M.D. og M.A. indgav efterfølgende tre yderligere ansøgninger. I disse fornyede ansøgninger fremviste de en række artikler offentliggjort i lokale tjetjenske aviser, der berettede om, at der blev tilbudt belønninger for information vedrørende M.D.'s opholdssted. De fremlagde også svogerens dødscertifikat samt en ordre fra Grozny politistation, der indkaldte M.D. til at give møde i forbindelse med anklager om ulovlig omgang med våben og tilhørsforhold til en ulovlig væbnet organisation. Disse fornyede ansøgninger blev afvist med henvisning til, at der ikke var blevet fremvist »nye elementer«. Denne bedømmelse var begrundet med, at den besluttende myndighed var af den opfattelse, at de fremlagte elementer ikke stammede fra en objektiv kilde eller fra et dokument udfærdiget af en

26 – Ibidem. EMRD har i en række tilfælde konstateret, at anvendelsen af artikel 3, sammenholdt med artikel 13 i EMRK, forudsætter, at ansøgere om international beskyttelse har adgang til et effektivt retsmiddel, såfremt der er væsentlige grunde til at tro, at en ansøger, hvis vedkommende bliver udvist, har en individuel og reel risiko for at blive udsat for behandling, der strider med EMRK's artikel 3. I en sådan situation indebærer EMRK's artikel 3, at der er en forpligtelse til ikke at udvise vedkommende til dette land. På baggrund af væsentligheden af EMRK's artikel 3 samt den irreversible skade, der kan forvoldes ved overtrædelse af artiklen, kræver EMRK's artikel 13, at der foretages en omhyggelig undersøgelse og en uafhængig og grundig efterprøvelse af enhver påstand om, at ansøgeren kunne blive udsat for behandling, der strider med EMRK's artikel 3, hvis vedkommende udvises (EMRD, 21.1.2011, M.S.S. mod Belgien og Grækenland (CE:ECHR:2011:0121JUD003069609, §§ 293 og 387 samt den deri nævnte retspraksis). Jf. også EMRD, 12.12.2012, F.N. m.fl. mod Sverige (CE:ECHR:2012:1218JUD002877409, § 66), og EMRD, 18.11.2013, M.A. mod Schweiz (CE:ECHR:2014:1118JUD005258913, §§ 52 og 53), såvel som analysen af EMRD's praksis i forslaget til afgørelse fra generaladvokat Mengozzi i sagen Alheto (C-585/16, EU:C:2018:327, punkt 68 og 69) med hensyn til artikel 46, stk. 3 i proceduredirektivet. Det skal også bemærkes, at EMRK's artikel 3 ikke alene omhandler offentlige myndigheders tortur og umenneskelig eller nedværdigende behandling, men også finder anvendelse i situationer, hvor faren, som i denne sag, vedrører grupper, der ikke er offentlige myndigheder, hvis det kan påvises, at der er en reel risiko, og myndighederne i den modtagende stat ikke har mulighed for at imødekomme risikoen ved at tilbyde passende beskyttelse. Jf. i denne retning EMRD, 17.12.1996, Ahmed mod Østrig (CE:ECHR:1996:1217JUD002596494), og EMRD, 4.6.2015, J.K. m.fl. mod Sverige (CE:ECHR:2015:0604JUD005916612, § 50).

27 – EMRD, 2.10.2012, Singh m.fl. mod Belgien (CE:ECHR:2012:1002JUD003321011, § 104).

28 – EMRD, 19.1.2016 (CE:ECHR:2016:0119JUD005868912).

myndighed [29], at dokumentet var datereret før den tidligere ansøgning og derfor skulle have været forelagt på dette tidspunkt, og at (alene) originaludgaven af dokumenter, der allerede tidligere var fremlagt, blev forelagt. Appellanternes begrundelse for, at de ikke tidligere var i stand til at fremlægge disse dokumenter, kunne ikke føre til en anden bedømmelse [30]. Disse fornyede ansøgninger blev derfor ligeledes afvist, og der blev truffet beslutning om udvisning samt frihedsberøvelse på et bestemt sted, indtil udvisningen kunne gennemføres.

42. EMRD blev forelagt sagen og konstaterede på baggrund af ansøgernes konkrete situation, at den planlagte udvisning af ansøgerne til Rusland, uden at de belgiske myndigheder først igen havde undersøgt, hvilken risiko ansøgerne stod over for på baggrund af de fremlagte dokumenter, ville udgøre en overtrædelse af EMRK's artikel 3.

43. Efter at have henvist til sin praksis vedrørende EMRK's artikel 3 anerkendte EMRD dog staternes legitime interesse i at nedbringe antallet af gentagne og åbenbart grundløse asylansøgninger og på denne baggrund gennemføre konkrete regler i denne henseende. EMRD konstaterede, at behandlingen af den fornyede ansøgning i henhold til en fremskyndet procedure ikke i sig selv leder til en konklusion, at behandlingen ikke opfylder kriterierne i henhold til EMRK's artikel 3 [31].

44. EMRD var af den opfattelse, at det forhold, at de fremlagte dokumenter ikke blev anset for nye elementer, de facto betød, at den påståede risiko, som ansøgerene stod over for, hvis de blev udvist, overhovedet ikke var blevet undersøgt [32]. EMRD fastslog, at den manglende undersøgelse af disse dokumenter, der var kernen i ansøgernes ansøgning om beskyttelse, ikke opfyldte betingelserne om en omhyggelig og grundig undersøgelse, der forventes foretaget af de nationale myndigheder med henblik på at yde en effektiv beskyttelse mod overtrædelser af EMRK's artikel 3. EMRD kritiserede også den urimelige bevisbyrde, der pålægges ansøgere, såfremt fremlagte dokumenter blot afvises, fordi de blev udstedt på et tidligere tidspunkt end ansøgernes seneste ansøgning, uanset om ansøgerne forsøger at påvise, at de ikke havde mulighed for at fremlægge dem på et tidligere tidspunkt.

45. EMRD's konklusioner var alene baseret på EMRK's artikel 3. EMRD fandt det under disse omstændigheder ikke nødvendigt at undersøge de samme faktiske forhold på baggrund af anvendelsen af artikel 13, sammenholdt med artikel 3 i EMRK [33].

46. Skønt denne sag tydeligvis ikke vedrører en stats forpligtelse til at undersøge dokumenters ægthed, men snarere muligheden for at påberåbe sig dokumenter, hvis ægthed ikke kan fastslås, i forbindelse med en fornyet ansøgning, mener jeg dog ikke, at hverken dommen i sagen Singh mod Belgien [34] eller dommen i sagen M.D. og M.A. mod Belgien [35] kan tages til indtægt for, at der eksisterer en universel ex ante-forpligtelse, der binder alle kontraherende stater til at foretage deres egen undersøgelse af ægtheden af ethvert udenlandsk dokument, der fremlægges af en asylansøger. Det står selvfølgelig klart, at der kan være særlige sager, hvor det simpelthen vil være utilstrækkeligt, hvis den relevante medlemsstat ikke foretager en sådan undersøgelse på eget initiativ. Det er imidlertid ikke alle sager,

29 – De fremlagte dokumenter omfattede avisartikler, som den besluttende myndighed mente måske kunne være blevet offentliggjort på ansøgerens opfordring. Andre grunde til, at den besluttende myndighed ikke var af den opfattelse, at de fremlagte elementer var nye, var, at en undersøgelsesrapport vedrørende svogerens død ikke omtalte ansøgeren, samt at der ikke var nogen forbindelse mellem et andet dokument, der vedrørte forældrenes og brødrenes død, og ansøgerens flugt.

30 – EMRD, 19.1.2016, M.D. og M.A. mod Belgien (CE:ECHR:2016:0119JUD005868912, §§ 19-31).

31 – Ibidem, §§ 55 og 56.

32 – Dette var særdeles klart i den belgiske sag, eftersom kompetencen med hensyn til vurderingen af, hvorvidt nye elementer var blevet fremlagt og behandlingen af disse dokumenters indhold var delt mellem Immigration Office (udlændingekontoret) og Commissioner-General for Refugees and Stateless Persons (generalkommissæren for flygtninge og statsløse). Kun såfremt det førstnævnte organ har fastslået, at elementerne er nye, vil sagsmappen blive overdraget til det sidstnævnte organ.

33 – EMRD, 19.1.2016, M.D. og M.A. mod Belgien (CE:ECHR:2016:0119JUD005868912, § 70).

34 – EMRD, 2.10.2012, Singh m.fl. mod Belgien (CE:ECHR:2012:1002JUD003321011).

35 – Dom af 19.1.2016 (CE:ECHR:2016:0119JUD005868912).

der nødvendigvis er så ligetil som disse to sager. Spørgsmål vedrørende relevans, gennemførlighed og måske endda omkostninger er også relevante hensyn. Der kan også være situationer, hvor klageren er i stand til at foretage sine egne henvendelser og frembringe yderligere dokumentation eller anden information til myndighederne [36].

47. Det er også vigtigt at huske på, at de fremlagte dokumenter i eksempelvis sagen Singh mod Belgien [37] blev afvist af domstolen i udlændingeretlige sager med henvisning til, at denne type dokumenter er lette at forfalske, samt at ingen originaldokumenter var blevet fremlagt. Det er dog væsentligt, at denne domstol aldrig på baggrund af sin egen undersøgelse konkluderede, at dokumenterne ikke var ægte: Den bemærkede blot, at de var af en type, der var lette at forfalske. Noget tilsvarende fandt tilsyneladende sted i sagen M.D. og M.A. mod Belgien [38], hvori de belgiske myndigheder åbenbart ikke var villige til at foretage en undersøgelse af disse yderligere dokumenter i forbindelse med en fornyet asylansøgning, på trods af at det fremgik, at disse dokumenter ville være yderst relevante i forhold til enhver bedømmelse af, om M.D. og M.A.'s påstande vedrørende risikoen ved at vende tilbage til Rusland, var troværdige.

48. Når de rettigheder, der er sikret ved chartret, svarer til rettighederne i EMRK, har de i henhold til chartrets artikel 52, stk. 3, samme betydning og omfang som i EMRK. For så vidt som forbuddet i EMRK's artikel 3 svarer til forbuddet i artikel 4 samt artikel 19, stk. 2 i chartret, [39] er EMRD's praksis, som beskrevet ovenfor, også relevant i forhold til chartrets anvendelse. [40]

49. Hvilken relevans har disse afgørelser truffet af EMRD så for denne sag? Som den forelæggende ret har forklaret, tager statssekretæren ikke dokumenter, hvis ægthed ikke kan fastslås, i betragtning i fornyede asylansøgninger, eftersom de ikke betragtes som »nye elementer eller oplysninger«. Dette betyder, at de udelades fra undersøgelsen allerede i henhold til det første kriterium i artikel 40, stk. 2, og ikke det andet kriterium indeholdt i proceduredirektivets artikel 40, stk. 3. Disse afgørelser giver vægt til den opfattelse, som jeg allerede har givet udtryk for, hvorefter en ex ante-praksis, hvor disse dokumenter, hvis ægthed ikke kan fastslås, aldrig undersøges i forbindelse med fornyede asylansøgninger, ikke opfylder betingelserne i proceduredirektivets artikel 40, stk. 2, og artikel 40, stk. 3, og heller ikke de grundlæggende principper, der er forbundet med at behandle en asylansøgning, som giver anledning til alvorlige og vigtige spørgsmål i henhold til EMRK's artikel 3 og chartrets artikel 4.

D. »Nye elementer eller oplysninger«

50. Som den forelæggende ret korrekt har bemærket, indeholder proceduredirektivet ikke en definition af begrebet »nye elementer eller oplysninger«, og end ikke af begrebet »elementer«.

36 – Dokumenter udgør dog ikke den eneste måde, hvorpå det kan påvises, at en ansøger er berettiget til international beskyttelse, og det forhold, at dokumenternes ægthed ikke er fastslået, betyder ikke nødvendigvis, at de er uden bevisværdi, jf. punkt 51 og 59 ff. i dette forslag til afgørelse. Jf. endvidere EMRD, 23.8.2016, J.K. m.fl. mod Sverige (CE:ECHR:2016:0823JUD005916612, §§ 91-98), der omhandler ansøgerens og statens respektive forpligtelser.

37 – EMRD, 2.10.2012, Singh m.fl. mod Belgien (CE:ECHR:2012:1002JUD003321011).

38 – EMRD, 19.1.2016 (CE:ECHR:2016:0119JUD005868912).

39 – Hvor chartrets artikel 19, stk. 2, er den mere specifikke bestemmelse, der i henhold til forklaringerne til chartret om grundlæggende rettigheder gennemfører EMRD's relevante praksis vedrørende EMRK's artikel 3. Jf. også dom af 14.5.2019, M m.fl. (Tilbagekaldelse af flygtningestatus) (C-391/16, C-77/17 og C-78/17, EU:C:2019:403, § 94).

40 – Proceduredirektivet og kvalifikationsdirektivet fastslår begge udtrykkeligt, at de respekterer de grundlæggende rettigheder og overholder de principper, der anerkendes i chartret, jf. 60. betragtning til proceduredirektivet og 16. betragtning til kvalifikationsdirektivet.

51. Kvalifikationsdirektivets artikel 4, stk. 2, definerer »de elementer, der er nødvendige for at underbygge ansøgningen om international beskyttelse«, som omtalt i direktivets artikel 4, stk. 1. Denne definition er meget bred og omfatter ansøgerens forklaringer og al anden for ansøgeren tilgængelig dokumentation om f.eks. ansøgerens baggrund, tidligere opholdssted(er) samt grundene til, at vedkommende ansøger om international beskyttelse. Definitionens ordlyd begrænser helt sikkert ikke de dokumenter, der kan tages i betragtning, til dokumenter, hvis ægthed kan fastslås.

52. Det bør dog bemærkes, at kvalifikationsdirektivets artikel 4, stk. 5, konkret omhandler situationer, hvor aspekter af ansøgerens forklaringer overhovedet ikke er underbygget af dokumentation eller andre beviser. Bestemmelsen fastsætter fem betingelser, der skal være opfyldt, for at disse aspekter kan undersøges uden bekræftelse. Disse betingelser vedrører alle ansøgerens bestræbelser på at frembringe disse dokumenter eller vedkommendes troværdighed – og med sammenhæng mellem disse to aspekter. Da det derfor er muligt at tage dele af en asylansøgning i betragtning uden nogen form for dokumentation eller andre beviser, må det også være muligt at tage dokumenter, der underbygger dele af asylansøgningen, hvis ægthed ikke er fastslået, i betragtning.

53. For forståelsen af begrebet »nye elementer eller oplysninger« skal det også erindres, at proceduredirektivet er opdelt i forskellige kapitler, hvor kapitel II omhandler grundlæggende rettigheder og garantier. Kapitel III omhandler procedurer i første instans, hvilket omfatter proceduren vedrørende en fornyet ansøgning. Den første bestemmelse i dette kapitel III, artikel 31, bestemmer, at den behandlingsprocedure, medlemsstaterne anvender i forbindelse med behandling af ansøgninger om international beskyttelse, skal være i overensstemmelse med de grundlæggende principper og garantier i kapitel II. Reglen er således, at der skal foretages en fuldstændig behandlingsprocedure i henhold til disse principper. Proceduredirektivets artikel 33 beskriver, i hvilke tilfælde en ansøgning kan afvises. Artikel 33, stk. 2, litra d), i dette direktiv bestemmer, at medlemsstaterne kan afvise en fornyet ansøgning, hvorved der ikke fremkom eller fra ansøgerens side er blevet fremlagt nye elementer eller oplysninger af betydning for undersøgelsen i henhold til kvalifikationsdirektivet.

54. Selv i tilfælde af afvisning angiver proceduredirektivets artikel 34 en særlig regel for behandlingen, nemlig at en samtale om ansøgningens antagelse til behandling skal afholdes. Medlemsstaterne kan dog igen gøre undtagelse i tilfælde af en fornyet ansøgning [41], såfremt medlemsstaten vælger at gøre brug af muligheden for at indføre regler i national lovgivning om den indledende undersøgelse i henhold til artikel 42 i proceduredirektivet. Som nævnt ovenfor tillader artikel 42, stk. 2, litra b), i dette direktiv, at den indledende undersøgelse udelukkende foretages på et skriftligt grundlag. Det følger heraf, at der kan gøres undtagelse til en fuldstændig behandlingsprocedure i henhold til andet kapitel i proceduredirektivet i særlige tilfælde, og i helt særlige tilfælde kan dette endda ske uden, at der afholdes en personlig samtale med ansøgeren, inden en sådan beslutning træffes. Dette betyder, at proceduredirektivets artikel 33, stk. 2, litra d), fastsætter betingelserne for, at der ikke foretages videre undersøgelse. Eftersom dette udgør undtagelsen til den generelle regel fastsat i artikel 31, stk. 1, i proceduredirektivet, bør en indskrænkende fortolkning anvendes [42].

41 – Proceduredirektivets artikel 34, stk. 1, første afsnit, tredje punktum.

42 – Dette princip bekræftes desuden af 43. betragtning til proceduredirektivet. Jf. også generaladvokat Bobeks forslag til afgørelse LH (Tompa) (C-564/18, EU:C:2019:1056, punkt 51) vedrørende begrebet »sikkert land« [undtagelse i henhold til artikel 33, stk. 2, litra c), i proceduredirektivet].

55. Formålet med proceduredirektivet er et skabe et fælles system for beskyttelse med henblik på at sikre fuld iagttagelse af Genèvekonventionen samt grundlæggende rettigheder [43]. En af de væsentligste aspekter af dette er, at alle ansøgere bør have adgang til effektive procedurer, mulighed for at samarbejde og kommunikere med de kompetente myndigheder på en passende måde, så de kan fremlægge de relevante oplysninger i sagen, og tilstrækkelige proceduremæssige garantier til, at de kan gå videre med sagen i alle faser af proceduren [44].

56. En fornyet ansøgning er et af de sjældne tilfælde, hvor en ansøgers ret til at fremstille sin sag i overensstemmelse med *alle* de grundlæggende principper og garantier, der er beskrevet i kapitel II i proceduredirektivet, er begrænset. Som man kan udlede af 36. betragtning til direktivet, skabes der balance mellem hensynet til at sikre en korrekt anerkendelse af personer, der har behov for beskyttelse, og medlemsstaternes interesse i en hurtig og effektiv beslutningsproces. Ifølge denne betragtning vil det være uforholdsmæssigt at pålægge medlemsstaterne at gennemføre en ny fuldstændig behandlingsprocedure i tilfælde, hvor en ansøger indgiver en fornyet ansøgning *uden at fremlægge nyt bevismateriale eller nye argumenter*. Derfor fastsætter proceduredirektivets artikel 42 en indledende undersøgelse med henblik på, at medlemsstaterne kan undgå at behandle de samme faktiske omstændigheder og beviser under flere procedurer, der sandsynligvis ikke har forskelligt udfald. Hvorvidt den hurtige beslutningsproces skal prioriteres, afhænger fuldstændigt af, om der er opstået eller blevet fremvist »nye elementer eller oplysninger« – således som betingelsen beskrives både i artikel 33, stk. 2, litra d), og artikel 40, stk. 2, i proceduredirektivet. Det er kun, hvis dette ikke er tilfældet, at balancen ændres, og den kompetente administrative myndighed kan lempe på grundigheden i forhold til at sikre den korrekte anerkendelse af en person, der har ret til international beskyttelse [45].

57. Baggrunden for denne bestemmelse er helt sikkert, at undersøgelsen af elementer, der ikke udgør nye elementer, allerede blev foretaget i forbindelse med den første sag i henhold til kapitel II. Såfremt der ikke er blevet fremlagt »nye elementer eller oplysninger«, kan det ikke forventes, at sagen vil få et andet udfald, hvilket vil gøre en fornyet undersøgelse overflødig. Den anden betingelse i denne indledende undersøgelse, som er indeholdt i proceduredirektivets artikel 40, stk. 3, indskrænker de nye elementer eller oplysninger til dem, der i *væsentligt omfang gør det sandsynligt*, at ansøgeren kan anerkendes som en person med international beskyttelse. Det er kun den anden betingelse, der omhandler kvaliteten af det nye bevismateriale. I henhold til den første betingelse er det tilstrækkeligt, at det nye bevismateriale vedrører undersøgelsen af, om ansøgeren er berettiget til international beskyttelse.

58. Den nederlandske regering har gjort gældende, at såfremt dokumenter, der allerede var fremlagt som kopier i den tidligere ansøgning, igen fremlægges i deres originale udgave, kan disse kun give yderligere klarhed om situationen, hvis ægtheden af disse dokumenter kan bekræftes. Hvis dette ikke er tilfældet, kan de ikke betragtes som »nye elementer eller oplysninger«. Dette giver anledning til to bemærkninger. For det første synes den nederlandske regering at blande de to relevante betingelser sammen, nemlig (1) hvorvidt »nye elementer eller oplysninger« er blevet fremlagt og (2) hvorvidt de i »væsentligt omfang gør det sandsynligt, at ansøgeren kan anerkendes som en person med international beskyttelse«. De forhold, som den mener leder til fraværet af den anden betingelse, leder den til at konkludere, at den første ikke er til stede. For det andet anerkender den nederlandske regering en fremgangsmåde, hvorved disse dokumenter, hvis ægthed ikke kan fastslås, end ikke bliver bedømt ud

43 – Jf. generaladvokat Bots forslag til afgørelse X og X og Y (C-175/17 og C-180/17, EU:C:2018:34, punkt 31) med hensyn til proceduredirektivets forgænger. Denne vurdering er også anvendelig på proceduredirektivet, som det fremgår af 3., 25. og 60. betragtning til direktivet.

44 – Jf. 25. betragtning til proceduredirektivet.

45 – Som beskrevet ovenfor, såfremt der er nye elementer eller oplysninger og de i væsentligt omfang øger sandsynligheden for, at en ansøger er omfattet af kvalifikationsdirektivet, skal en yderligere undersøgelse foretages i henhold til kapitel II i proceduredirektivet (artikel 40, stk. 3, i proceduredirektivet).

fra det specifikke sagsforhold som fastsat i kvalifikationsdirektivets artikel 4, stk. 3. Det kræves i stedet, at ansøgeren fremlægger et dokument af en bestemt kvalitet, nemlig et dokument, hvis ægthed kan fastslås af de nederlandske myndigheder, hvis ikke vedkommendes fornyede ansøgning automatisk skal afvises.

59. Som det fremgår af det ovenstående, støtter hverken en ordlydsfortolkning eller en systematisk fortolkning af proceduredirektivets artikel 40 og kvalifikationsdirektivets artikel 4 denne tilgang.

E. Betydningen af ægtheden af et dokument

60. Grunden til, at ægtheden af dokumenter er et element, der skal tages i betragtning, i proceduren vedrørende international beskyttelse er at sikre, at den besluttende myndigheds afgørelser ikke er baseret på forfalskede, især efterlignede, dokumenter. Det forhold, at det er blevet fastslået, at et bestemt dokument er ægte, kan derudover ofte styrke troværdigheden af en ansøgers sag.

61. Behandlingen af forfalskede dokumenter er omhandlet i kvalifikationsdirektivets artikel 14, stk. 3, litra b). Bestemmelsen fastslår, at medlemsstaterne skal tilbagekalde, afslutte eller afslå at forlænge en persons flygtningestatus, såfremt den berørte medlemsstat konstaterer, at anvendelsen af falske dokumenter var afgørende for tildelingen af flygtningestatus. Der er på den anden side ingen bestemmelse, hvorefter en sådan situation (under alle omstændigheder) skal undgås ved slet ikke at tage nogen dokumenter, hvis ægthed ikke kan fastslås, i betragtning i forbindelse med denne procedure.

62. Hvad angår procedurerne tillader proceduredirektivets artikel 31, stk. 8, litra e), at medlemsstaterne kan bestemme, at hvis en ansøger har afgivet »klart usande« forklaringer, kan behandlingsproceduren fremskyndes og/eller foretages ved grænsen eller i transitområder. Det er væsentligt, at selv hvor »klart usande« forklaringer er blevet afgivet, skal behandlingsproceduren i sådanne tilfælde stadig udføres i overensstemmelse med de grundlæggende principper og garantier i kapitel II i dette direktiv [46]. Det synes modstridende ikke at give en ansøger, der fremlægger dokumenter, som ikke er forfalskede, men hvis ægthed blot ikke er fastslået, mulighed for en sådan behandlingsprocedure, alene fordi de fremvises i forbindelse med en fornyet ansøgning. I den foreliggende sag er der endog intet, der tyder på, at de ikke nødvendigvis er ægte [47].

63. 21. betragtning til proceduredirektivet giver yderligere vejledning angående behandlingen af forfalskede dokumenter. Betragtningen gør det klart, at selv anvendelse af falske dokumenter ikke i sig selv medfører en automatisk anvendelse af en grænseprocedure eller en fremskyndet procedure, så længe en ansøger kan give en tilfredsstillende redegørelse herfor [48].

64. Det fremgår derfor, at selv anvendelsen af dokumenter, der uden tvivl er forfalskede, ikke automatisk medfører, at en ansøgning om international beskyttelse skal afvises (eller betragtes som ugrundet). Dette udgør et yderligere argument imod den indskrænkende fortolkning af begrebet »nye elementer eller oplysninger«, som anlægges af statssekretæren og Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (afdelingen for forvaltningsretlige sager ved Raad van State (øverste domstol i forvaltningsretlige sager)).

46 – Fornyede ansøgninger kan behandles på samme måde i henhold til artikel 31, stk. 8, litra f), i proceduredirektivet, hvis realitetsbehandling ikke allerede er blevet afvist.

47 – Om end det også må erindres, at deres ægthed ikke er blevet fastslået.

48 – Det samme gør sig gældende i forhold til manglen på dokumenter.

F. Kriterier for behandling af en ansøgning om international beskyttelse

65. Kvalifikationsdirektivets artikel 4, stk. 1, bestemmer, at medlemsstaterne har pligt til at vurdere de relevante elementer i ansøgningen [49]. Denne vurdering skal i henhold til artikel 4, stk. 3, i dette direktiv foretages ud fra det specifikke sagsforhold. Som nævnt ovenfor indeholder kvalifikationsdirektivets artikel 4, stk. 2, en omfattende opregning af elementer, der skal tages i betragtning. Domstolen har udtalt sig om den undersøgelse, som de kompetente nationale myndigheder skal foretage, i sin dom af 13. marts 2019 i E-sagen [50]. I denne dom bemærkede Domstolen, at »hvad angår de kompetente nationale myndigheders prøvelse af, om […] beviser, erklæringer eller forklaringer […] er overbevisende eller plausible, tilsiger den påkrævede individuelle vurdering, at disse myndigheder tager hensyn til alle de relevante elementer […]« [51]. Domstolen havde tidligere udtalt i sin dom af 7. november 2013 i sagen X m.fl., at »de kompetente myndigheder ved vurderingen af, om en ansøger har velbegrundet frygt for forfølgelse, inden for direktivets system skal undersøge, om de omstændigheder, som kan lægges til grund, udgør en sådan trussel, at den pågældende, henset til dennes individuelle situation, har grund til at frygte reelt at blive udsat for forfølgelse« [52]. Domstolen udtalte endvidere, at denne vurdering af risikoens omfang i alle tilfælde skal gennemføres med påpasselighed og forsigtighed [53].

66. I en indledende undersøgelse i tilfælde af en fornyet ansøgning begrænses de kriterier, der skal vurderes, til dem, der er beskrevet i proceduredirektivets artikel 40, stk. 2 og 3. Det følger ikke af denne bestemmelse, at standarden for vurderingen af disse kriterier på nogen måde er anderledes end vurderingsstandarden i forbindelse med den første ansøgning om international beskyttelse [54].

67. Disse betragtninger – sammenholdt med EMRD's betragtninger i sagen Singh mod Belgien [55] og i sagen M.D. og M.A. mod Belgien [56] – kan anvendes i forhold til statssekretærens praksis i denne sag. Det forhold, at dokumenter, hvis ægthed ikke er fastslået, ikke tages i betragtning, fordi de ikke anses for »nye elementer eller oplysninger«, betyder, at der ikke foretages en individuel vurdering, hvorved alle relevante aspekter tages i betragtning. Den fortolkning af begrebet »nye elementer eller oplysninger«, der anlægges af statssekretæren og Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (afdelingen for forvaltningsretlige sager ved Raad van State (øverste domstol i forvaltningsretlige sager)), savner ikke alene et grundlag i ordlyden, strukturen og formålet med proceduredirektivet og kvalifikationsdirektivet, men strider også mod garantierne i chartret, herunder dem, der er indeholdt i chartrets artikel 19, stk. 2.

68. Heraf følger, at chartrets artikel 19, stk. 2, derved tilsidesættes, for så vidt som statssekretærens praksis forhindrer den besluttende myndighed i at foretage en individuel vurdering af, hvorvidt ansøgeren er i fare for at blive udvist til en stat, hvor der er alvorlig risiko for, at vedkommende vil blive idømt dødsstraf eller udsat for tortur eller anden umenneskelig eller nedværdigende straf eller

49 – Denne vurderingspligt skal udføres i samarbejde med ansøgeren. Jeg vender tilbage til dette senere.

50 – C-635/17 (EU:C:2019:192, præmis 63-69), om end disse vedrører artikel 5, stk. 2, og artikel 11, stk. 2, i Rådets direktiv 2003/86. Eftersom dette direktiv også udgør en del af det fælles europæiske asylsystem, og eftersom både artikel 4, stk. 5, i kvalifikationsdirektivet og artikel 11, stk. 2, i direktiv 2003/86/EF behandler sager, hvor den nødvendige (officielle) dokumentation mangler, på samme måde, er der ingen grund til, at dette ikke også skulle gøre sig gældende i forhold til kvalifikationsdirektivet.

51 – Jf. præmis 63.

52 – C-199/12 – C-201/12 (EU:C:2013:720, præmis 72 og 73) med hensyn til de to »elementer«, der er indeholdt i artikel 10, stk. 1, i direktiv 2004/83.

53 – Ibidem.

54 – Jf. også fodnote 18 i dette forslag til afgørelse.

55 – EMRD, 2.10.2012, Singh m.fl. mod Belgien (CE:ECHR:2012:1002JUD003321011).

56 – EMRD, 19.1.2016 (CE:ECHR:2016:0119JUD005868912).

behandling. Dette er et snævrere begreb end det, der anvendes i proceduredirektivets artikel 40, stk. 2 og 3, hvorefter der sættes spørgsmålstegn ved, om ansøgeren er berettiget til international beskyttelse i henhold til nogle af de grunde, der er omtalt i kvalifikationsdirektivet, uden hensyn til, om dette bringer ansøgerens liv eller helbred i fare [57].

69. På baggrund af EMRD's konstateringer i sagen M.D. og M.A. mod Belgien [58] fremgår det også, at vurderingen af »nye elementer eller oplysninger« i forbindelse med den indledende undersøgelse i henhold til proceduredirektivets artikel 40, stk. 2 og 3, skal foretages med den samme påpasselighed og grundighed, som anvendes i forbindelse med bevismateriale i det første sagsforløb, med henblik på at sikre, at der ikke sker udvisning i strid med chartrets artikel 19, stk. 2.

70. Overholdelse af denne standard i forbindelse med den indledende undersøgelse er særdeles vigtig, eftersom proceduredirektivets artikel 42, litra b), tillader medlemsstaterne at fastsætte i nationale regler, at denne undersøgelse kan foretages alene på baggrund af skriftlige indlæg. I den foreliggende sag afhænger ansøgerens ret til at afgive forklaring under en personlig samtale i henhold til proceduredirektivets artikel 14 af, om den indledende undersøgelse har et positivt udfald.

G. Problemer med at fremskaffe bevis, bevisbyrde og forpligtelse til at samarbejde

71. Det følger af det ovenstående, at enhver regel eller praksis i en medlemsstat, der er tilbøjelig til at lede til en situation, hvor den besluttende myndighed ikke foretager en omhyggelig og grundig (individuel) vurdering af de (nye) elementer eller oplysninger i forbindelse med en sag vedrørende en fornyet ansøgning, strider mod artikel 40, stk. 2, i proceduredirektivet. Såfremt disse elementer eller oplysninger vedrører bevisførelse angående en ansøgers risiko for at blive udvist til en stat, hvor vedkommende kunne blive udsat for tortur eller anden umenneskelig eller nedværdigende straf eller behandling, strider dette ligeledes mod chartrets artikel 19, stk. 2. Det kan derfor ikke gøre nogen forskel, hvorvidt originaler, hvis ægthed er bekræftet, originaler, hvis ægthed ikke er bekræftet, eller kopier bliver forelagt i forbindelse med denne procedure. De skal alle behandles i henhold til den standard, der fremgår af proceduredirektivets artikel 40, stk. 2, og artikel 40, stk. 3, sammenholdt med kvalifikationsdirektivets artikel 4, stk. 2.

72. Det tilkommer ikke den besluttende myndighed at drage nogen konklusioner på grundlag af den bedømmelse, der er foretaget i forbindelse med den tidligere ansøgning om international beskyttelse. Dette ville være i modstrid med formålet med den indledende undersøgelse, som er specifik for proceduren for fornyede ansøgninger. Dette er særlig oplagt i den nærværende sag. I henhold til ræsonnementet bag den faste praksis ved Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (afdelingen for forvaltningsretlige sager ved Raad van State (øverste domstol i forvaltningsretlige sager)) er grunden til, at alene dokumenter, hvis ægthed er fastslået, tages i betragtning i den fornyede ansøgning, at det allerede er fastslået i forbindelse med den tidligere asylprocedure, at kravet på asyl ikke er troværdigt. Dette tages i betragtning i forbindelse med undersøgelsen af de senest fremlagte elementer. I denne sag må det dog ikke glemmes, at en stor del af bevismaterialet blev anset for troværdigt.

73. Hverken de almindelige regler vedrørende bevisbyrde eller medlemsstaternes forpligtelse til at samarbejde, der er blevet fastslået med hensyn til oprindelige ansøgninger om international beskyttelse, er anderledes i forbindelse med bedømmelsen i den indledende undersøgelse af en fornyet ansøgning. Jeg vil nu kort sammenfatte disse og begrundelsen herfor.

57 – Jf. artikel 9 og artikel 15, litra c), i kvalifikationsdirektivet.

58 – EMRD, 19.1.2016 (CE:ECHR:2016:0119JUD005868912).

74. Som jeg bemærkede ovenfor, beskriver kvalifikationsdirektivets artikel 4 en lang række elementer, der kan tages i betragtning, såvel som regler om, hvordan disse elementer kan tages i betragtning som bevis. Jeg har også allerede henvist til 21. betragtning til proceduredirektivet. Dette kan betragtes som EU-lovgivers yderligere anerkendelse af, at det ikke nødvendigvis er muligt for en flygtning at følge den mest oplagte rute med henblik på at forlade det land, hvorfra vedkommende flygter, samt det forhold, at en person, der ansøger om international beskyttelse, ikke altid har mulighed for at medbringe alle de dokumenter og beviser, der kan være brugbare med hensyn til at bevise vedkommendes ret til international beskyttelse [59].

75. Domstolen har ligeledes anerkendt disse vanskeligheder. Den har udviklet regler, der beskriver ansøgerens og medlemsstatens respektive forpligtelser med hensyn til indsamling af bevismaterialet. Domstolen har fastslået, at det normalt påkræves, at ansøgeren forelægger alle de elementer, der kræves for at underbygge ansøgningen. Det er dog medlemsstatens forpligtelse at samarbejde med ansøgeren i forbindelse med fastlæggelsen af de relevante elementer i denne ansøgning. Som Domstolen har bemærket: »Dette krav om samarbejde, der påhviler medlemsstaten, betyder således konkret, at hvis de af ansøgeren om international beskyttelse tilvejebragte elementer af en given grund ikke er fuldstændige, aktuelle eller relevante, er det nødvendigt, at den berørte medlemsstat på dette trin i proceduren samarbejder aktivt med ansøgeren for at muliggøre, at alle de elementer, der kan underbygge ansøgningen, samles. Desuden kan en medlemsstat have bedre forudsætninger end ansøgeren for at få adgang til visse typer af dokumenter« [60]. Dette viser, at ansøgeren og medlemsstaten har et fælles ansvar for at finde bevismateriale.

76. Proceduredirektivets artikel 42 fastsætter en indledende undersøgelse. Et positivt resultat af denne undersøgelse er adgangskortet til en fuldstændig undersøgelse. Omfanget af det, der skal undersøges, er begrænset – nemlig til, hvorvidt der er opstået eller blevet fremlagt nye elementer eller oplysninger, og hvorvidt disse i væsentligt omfang øger sandsynligheden for, at ansøgeren anses for berettiget til international beskyttelse – men der er dog ikke noget, der tyder på, at denne undersøgelse kan udføres i henhold til en anderledes, dvs. lavere standard, end under den oprindelige procedure. Som beskrevet ovenfor udelukker chartrets artikel 19, stk. 2, helt sikkert en praksis, der øger risikoen for udvisning af en person til et land, hvor vedkommende udsættes for dødsstraf eller tortur eller anden umenneskelig eller nedværdigende straf eller behandling, fordi der ikke blev foretaget en grundig undersøgelse af nyt bevismateriale fremlagt af ansøgeren.

77. Det er vigtigt at gøre det klart, at en medlemsstat ikke *automatisk* må afvise en fornyet asylansøgning *alene* fordi den dokumentation, der er blevet fremlagt som støtte for ansøgningen, ikke er blevet bekræftet, med henvisning til at disse dokumenter, hvis ægthed ikke er fastslået, ikke udgør »nye elementer eller oplysninger«. Dette ville stride mod proceduredirektivets artikel 40, stk. 2.

78. Dette udelukker dog ikke, at en medlemsstat afviser en ansøgning med henvisning til det andet kriterium, der er indeholdt i proceduredirektivets artikel 40, stk. 3, fordi en individuel vurdering af de »nye elementer eller oplysninger«, der tager alle relevante aspekter i betragtning, påviser, at disse dokumenter, hvis ægthed ikke er fastslået, ikke i væsentligt omfang øger sandsynligheden for, at ansøgeren anses for berettiget til international beskyttelse. Dette kan være tilfældet, hvis det konstateres, at dokumenterne, hvis ægthed ikke er fastslået, er forfalskede eller ikke er relevante, eller at de ikke tilføjer noget væsentligt til den sag, der søgtes fremmet ved den tidligere afviste asylansøgning. Denne vurdering vil automatisk inkludere en individuel vurdering af, hvorvidt der er risiko for, at en ansøger vil blive idømt dødsstraf eller udsat for tortur eller anden umenneskelig eller

59 – Jf. også EMRD, 18.11.2014, M.A. mod Schweiz (CE:ECHR:2014:1118JUD005258913, §§ 55 og 62).

60 – Dom af 22.11.2012, M. (C-277/11, EU:C:2012:744, præmis 65 og 66). EASO Practical Guide: Evidence Assessment, marts 2015, som medlemsstaterne skal tage i betragtning i henhold til tiende betragtning til proceduredirektivet. Punkt 1.2.2.5 konstaterer f.eks., at sagsbehandleren for at bedømme sagen muligvis også er nødsaget til at fremskaffe andet bevismateriale ex officio.

nedværdigende straf eller behandling, eftersom dette ville udgøre en grund til at opnå subsidiær beskyttelse i henhold til kvalifikationsdirektivets artikel 15, litra b). Ansøgningen kan naturligvis også blive afvist, efter at den yderligere undersøgelse er foretaget i overensstemmelse med kapitel II i proceduredirektivet, på trods af at kriterierne i dette direktivs artikel 40, stk. 2 og 3, er opfyldt.

V. Forslag til afgørelse

79. På baggrund af det ovenfor anførte foreslår jeg, at Domstolen besvarer de præjudicielle spørgsmål, der er forelagt af Rechtbank Den Haag, zittingsplaats 's-Hertogenbosch (retten i første instans i Haag, tingstedet 's-Hertogenbosch (Nederlandene) således:

»1) En medlemsstats besluttende myndigheds opretholdelse af en praksis, hvorefter originale dokumenter aldrig kan udgøre nye elementer eller oplysninger i forbindelse med en fornyet asylansøgning, såfremt disse dokumenters ægthed ikke kan fastslås, er uforenelig med artikel 40, stk. 2, i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2013/32/EU af 26. juni 2013 om fælles procedurer for tildeling og fratagelse af international beskyttelse, sammenholdt med artikel 4, stk. 2, i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2011/95/EU af 13. december 2011 om fastsættelse af standarder for anerkendelse af tredjelandsstatsborgere eller statsløse som personer med international beskyttelse, for en ensartet status for flygtninge eller for personer, der er berettiget til subsidiær beskyttelse, og for indholdet af en sådan beskyttelse. Der er ingen forskel på kopier af dokumenter og dokumenter hidrørende fra en kilde, der ikke objektivt kan efterprøves, når disse fremlægges af en ansøger i forbindelse med en fornyet ansøgning, for så vidt som alle dokumenterne skal undersøges omhyggeligt og grundigt ud fra det specifikke sagsforhold med henblik på at fastslå, om de i væsentligt omfang gør det sandsynligt, at ansøgeren kan anerkendes som en person med international beskyttelse, og med henblik på at undgå, at en person udvises, hvis der er en individuel og reel risiko for, at vedkommende udsættes for en behandling, der strider mod artikel 19, stk. 2, i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder.

2) Artikel 40 i direktiv 2013/32, sammenholdt med artikel 4, stk. 2, i direktiv 2011/95, kan ikke fortolkes således, at disse bestemmelser tillader en medlemsstats besluttende myndighed, når den bedømmer dokumenter og tillægger dem bevisværdi, at sondre mellem dokumenter, der fremlægges ved en første ansøgning, og dokumenter, der fremlægges ved en fornyet ansøgning. En medlemsstat, der bedømmer dokumenter i forbindelse med en fornyet ansøgning, er forpligtet til at samarbejde med ansøgeren i samme omfang som under den første procedure.«