Zbirka odločb sodne prakse

SKLEPNI PREDLOGI GENERALNEGA PRAVOBRANILCA
GERARDA HOGANA,
predstavljeni 11. februarja 2021 [1]

Zadeva C-921/19

LH
proti
Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid

(Predlog za sprejetje predhodne odločbe, ki ga je vložilo Rechtbank Den Haag, zittingsplaats 's-Hertogenbosch (okrožno sodišče v Haagu, ki zaseda v 's-Hertogenboschu, Nizozemska))

„Predhodno odločanje – Mejni nadzor, azil in priseljevanje – Azilna politika – Skupni postopki za priznanje ali odvzem mednarodne zaščite – Direktiva 2013/32/EU – Razlogi za nedopustnost – Člen 40 – Naknadna prošnja – Novi elementi ali ugotovitve – Merilo za presojo – Dokazno breme – Člen 19(2) Listine Evropske unije o temeljnih pravicah – Varstvo pred izgonom"

I. Uvod

1. Evropski svet je v stockholmskem programu navedel, da morajo biti „[p]ogoji za sprejem, raven postopkov in odločitev o statusu […] enaki za vse posameznike, ne glede na to, v kateri državi članici so vložili prošnjo za azil. Cilj tega bi moral biti, da se podobni primeri obravnavajo enako in da prinesejo enake rezultate." [2] To plemenito mišljenje tvori ozadje tega predloga za sprejetje predhodne odločbe, saj se predloženi vprašanji dotikata samega bistva enakega obravnavanja prosilcev za azil, ne glede na to, v kateri državi članici vložijo prošnjo za azil.

2. Natančneje, bistvena težava, ki izhaja iz obravnavane zadeve – in sicer okoliščine, v katerih se prosilec za azil lahko opre na „nove elemente in ugotovitve" za vložitev nove prošnje za azil, kakor je določeno v členu 40(2) Direktive o azilnih postopkih – je bila predmet nasprotujočih si razlag v različnih državah članicah. V raziskovalnem projektu Visokega komisariata Združenih narodov za begunce (*High Commission of the United Nations for Refugees*, v nadaljevanju: UNHCR), objavljenem leta 2010, je bilo ugotovljeno – čeprav v zvezi z Direktivo 2005/85 – da glede tega izraza „ugotovitve raziskave kažejo na veliko raznolikost razlag v praksi. Zdi se, da je ta

[1] Jezik izvirnika: angleščina.

[2] Točka 6.2 Stockholmskega programa – odprta in varna Evropa, ki služi državljanom in jih varuje (UL 2010, C 115, str. 1). Ta poskus, da bi se dosegel skupni standard, se čuti že v spremembi naslova Direktive 2013/32/EU Evropskega parlamenta in sveta z dne 26. junija 2013 o skupnih postopkih za priznanje ali odvzem mednarodne zaščite (prenovitev) (UL 2013, L 180, str. 60; (v nadaljevanju: Direktiva o azilnih postopkih) v primerjavi z njeno predhodnico, Direktivo Sveta 2005/85/ES z dne 1. decembra 2005 o minimalnih standardih glede postopkov za priznanje ali odvzem statusa begunca v državah članicah (UL 2005, L 326, str. 13). Vendar iz uvodne izjave 13 Direktive o azilnih postopkih, ki se nanaša le na „[p]ribližev anje postopkovnih pravil za priznanje ali odvzem mednarodne zaščite", in iz člena 5 te direktive, ki državam članicam omogoča, da sprejmejo ali ohranijo ugodnejše standarde, jasno izhaja, da se z Direktivo o azilnih postopkih ne poskuša doseči popolna harmonizacija v zadevah, ki jih ureja.

izraz predmet različnih razlag med državami članicami in znotraj držav članic.“ [3] Nizozemska, država, iz katere prihaja ta predlog za sprejetje predhodne odločbe, je bila navedena kot ena od treh držav, ki so sprejele ozko razlago. [4] UNHCR dalje navaja, da to „kaže na jasno potrebo po večji jasnosti in doslednosti pri razvoju podrobnejših zakonodajnih določb ali drugih smernic za nosilce odločitev“. [5]

3. V Direktivi o azilnih postopkih [6] glede tega vprašanja ni nobene take podrobnejše zakonodajne določbe. Zato verjetno tudi ni nobenega razloga za prepričanje, da je razlaga merila „novih elementov ali ugotovitev“ postala enotnejša v različnih državah članicah.

4. Zakonodajalec Unije se je očitno zavedal tega, da bo njegov cilj, da se ustvari skupen postopek, zaradi katerega bodo podobni primeri obravnavani enako in katerega rezultat bodo enaki izidi v različnih državah članicah, odvisen od enotne uporabe Direktive o azilnih postopkih v državah članicah. V uvodni izjavi 10 navedene direktive je zato navedel, da bi morale države članice pri izvajanju te direktive upoštevati ustrezne smernice, ki jih je oblikoval Evropski azilni podporni urad (*European Asylum Support Office*, v nadaljevanju: EASO). Do zdaj je EASO izdal praktična orodja in smernice na številnih področjih. Njegov prispevek glede naknadnih prošenj pa je omejen. [7] Zdaj je naloga Sodišča, da poda nekatere smernice v zvezi s tem.

5. Zdaj bom poskusil na podlagi dejstev iz obravnavane zadeve pojasniti, kako se postavlja to vprašanje. Najprej pa je treba opredeliti upoštevne zakonske določbe.

II. Pravni okvir

A. Pravo Unije

1. Direktiva o pogojih

6. Člen 4(1), (2) in (3) Direktive 2011/95/EU [8] se nanaša na presojo dejstev in okoliščin v zvezi s prošnjami za mednarodno zaščito. V njem je določeno:

„1. Države članice lahko naložijo prosilcu dolžnost, da čimprej predloži vse potrebne elemente za utemeljitev prošnje za mednarodno zaščito. Dolžnost države članice je, da v sodelovanju s prosilcem obravnava ustrezne elemente prošnje.

2. Elementi iz odstavka 1 so izjave prosilca in vsa dokumentacija, s katero razpolaga prosilec, glede svoje starosti, porekla, vključno s poreklom ustreznih sorodnikov, identitete,

[3] UNHCR, Izboljšanje azilnih postopkov: primerjalne analize in priporočila za zakonodajo in prakso – podrobne raziskave o ključnih azilnih postopkih določb direktive, marec 2010, str. 401 (oddelek o naknadnih prošnjah se začne na str. 361) .

[4] Prav tam.

[5] Prav tam, str. 407.

[6] Direktiva 2005/85 je bila zaradi številnih vsebinskih sprememb prenovljena.

[7] Glej na primer smernice urada EASO o azilnem postopku: operativni standardi in kazalniki, Zbir praktičnih vodnikov urada EASO, september 2019, standardi od 61 do 63, zlasti kazalnik 62.1, s katerim se zgolj sprašuje, ali so zagotovljene interne smernice glede tega, kaj se lahko šteje za nove elemente ali ugotovitve kot sredstvo merjenja, ali je bil vzpostavljen postopek za predhodno obravnavo.

[8] Direktiva 2011/95/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 13. decembra 2011 o standardih glede pogojev, ki jih morajo izpolnjevati državljani tretjih držav ali osebe brez državljanstva, da so upravičeni do mednarodne zaščite, glede enotnega statusa beguncev ali oseb, upravičenih do subsidiarne zaščite, in glede vsebine te zaščite (prenovitev) (UL 2011, L 337, str. 9; v nadaljevanju: Direktiva o pogojih).

državljanstva(-ev), držav(-e) in kraja(-ev) prejšnjega prebivališča, prejšnjih prošenj za azil, prepotovanih poti, potovalnih dokumentov ter razlogov za prošnjo za mednarodno zaščito.

3. Obravnavanje prošnje za mednarodno zaščito se izvede v vsakem posameznem primeru posebej in vključuje upoštevanje naslednjega:

(a) vsa ustrezna dejstva, ki se nanašajo na izvorno državo v času, ko se sprejme odločitev o prošnji, vključno z zakoni in predpisi izvorne države in načinom njihove uporabe;

(b) ustrezne izjave in dokumentacijo, ki jih predloži prosilec, vključno z informacijami o tem, ali je bil ali bi lahko bil prosilec podvržen preganjanju oziroma mu je bila ali bi mu lahko bila povzročena resna škoda;

(c) individualni položaj in osebne okoliščine prosilca, vključno z dejavniki, kot so poreklo, spol in starost, za oceno dejstva, ali bi na podlagi prosilčevih osebnih okoliščin dejanja, ki jim je prosilec izpostavljen ali bi jim bil lahko izpostavljen, pomenila preganjanje ali resno škodo;

(d) ali so imele dejavnosti prosilca od odhoda iz izvorne države izključni ali poglavitni namen ustvarjanja potrebnih pogojev za prošnjo za mednarodno zaščito, z namenom ocene, ali bi bil prosilec ob vrnitvi v to državo zaradi teh dejavnosti izpostavljen preganjanju ali resni škodi;

(e) ali se od prosilca lahko utemeljeno pričakuje, da bo izkoristil zaščito druge države, kjer lahko uveljavlja državljanstvo.“

7. Člen 4(5) Direktive o pogojih določa, da kadar države članice uporabljajo načelo, po katerem je dolžan prošnjo za mednarodno zaščito utemeljiti prosilec, in kadar vidiki izjav prosilca niso utemeljeni z dokumentarnimi ali drugimi dokazi, teh vidikov ni treba potrditi, kadar so izpolnjeni nekateri pogoji glede vloženega truda in splošne verodostojnosti prosilca.

8. Člen 14(3)(b) Direktive o pogojih dalje določa:

„3. Države članice prekličejo, odpravijo ali zavrnejo podaljšanje statusa begunca državljana tretje države ali osebe brez državljanstva, če po priznanju statusa begunca ugotovijo naslednje:

[…]

(b) da je bilo njegovo(-no) napačno prikazovanje ali izpuščanje dejstev, vključno z uporabo lažnih dokumentov, odločilnega pomena za priznanje statusa begunca.“

2. Direktiva o azilnih postopkih

9. V uvodnih izjavah 21 in 36 Direktive o azilnih postopkih je navedeno:

„(21) Če lahko prosilec navede tehtne razloge, odsotnost dokumentov ali uporaba ponarejenih dokumentov sami po sebi ne bi smeli pomeniti samodejne uporabe postopka na meji ali pospešenega postopka.

[…]

(36) Kadar prosilec poda naknadno prošnjo, ne da bi predložil nove dokaze ali navedbe, bi bila zahteva, da države članice izpeljejo nov celoten postopek, nesorazmerna. V teh primerih bi morale imeti države članice možnost, da v skladu z načelom pravnomočnosti prošnjo zavržejo kot nedopustno.“

10. Člen 31 Direktive o azilnih postopkih določa nekatera pravila za postopek obravnavanja v zvezi s prošnjami za mednarodno zaščito. Člen 31(1) se nanaša na splošno pravilo, v členu 31(8)(e) in (f) pa so navedene izjeme:

„1. Države članice obravnavajo prošnje za mednarodno zaščito v postopku obravnavanja, ki je v skladu s temeljnimi načeli in jamstvi iz poglavja II.

[…]

8. Države članice lahko določijo, da se v skladu s temeljnimi načeli in jamstvi iz poglavja II prošnje obravnavajo pospešeno in/ali v skladu s členom 43 na meji ali v tranzitnem območju, če:

[…]

(e) so prosilčeve navedbe očitno nedosledne in protislovne, očitno lažne ali očitno malo verjetne in v nasprotju z dovolj preverjenimi informacijami o izvorni državi, zaradi česar je njegova prošnja očitno neprepričljiva glede trditve, da prosilec izpolnjuje pogoje kot upravičenec do mednarodne zaščite, na podlagi Direktive 2011/95/EU;

(f) je prosilec vložil naknadno prošnjo za mednarodno zaščito, ki ni dopustna [nedopustna] v skladu s členom 40(5) […]“.

11. Člen 33(2)(d) Direktive o azilnih postopkih, ki se nanaša na nedopustnost prošenj, določa:

„2. Države članice lahko štejejo prošnjo za mednarodno zaščito za nedopustno le, če:

[…]

(d) je prošnja naknadna prošnja, ne da bi se pojavili novi elementi ali ugotovitve v zvezi z vprašanjem, ali prosilec izpolnjuje pogoje kot upravičenec do mednarodne zaščite, na podlagi Direktive 2011/95/EU, oziroma ne da bi prosilec navedel take nove elemente ali ugotovitve; […]“.

12. Člen 40 Direktive o azilnih postopkih je naslovljen „Naknadna prošnja“. Odstavki od 1 do 5 so bistveni za kakršno koli obravnavo te zadeve in določajo:

„1. Kadar oseba, ki je zaprosila za mednarodno zaščito v državi članici, poda naknadne navedbe ali vloži naknadno prošnjo v isti državi članici, ta država članica obravnava te naknadne navedbe ali elemente naknadne prošnje v okviru obravnavanja predhodne prošnje ali v okviru preizkusa izdane odločbe ali odločanja o pritožbi zoper izdano odločbo, če lahko pristojni organi v teh postopkih upoštevajo in obravnavajo vse elemente naknadnih navedb ali naknadne prošnje.

2. Za namene odločanja o dopustnosti prošnje za mednarodno zaščito v skladu s členom 33(2)(d) je naknadna prošnja za mednarodno zaščito najprej predmet predhodne obravnave o tem, ali so se pojavili novi elementi ali ugotovitve v zvezi z vprašanjem, ali prosilec izpolnjuje pogoje kot

upravičenec do mednarodne zaščite, na podlagi Direktive 2011/95/EU, oziroma je prosilec navedel take nove elemente ali ugotovitve.

3. Če se v predhodni obravnavi iz odstavka 2 ugotovi, da so se pojavili novi elementi ali ugotovitve, ki pomembno povečujejo verjetnost, da prosilec izpolnjuje pogoje kot upravičenec do mednarodne zaščite, na podlagi Direktive 2011/95/EU, oziroma da je prosilec navedel take nove elemente ali ugotovitve, se obravnavanje prošnje nadaljuje v skladu s poglavjem II. Države članice lahko določijo tudi druge razloge za nadaljnje obravnavanje naknadne prošnje.

4. Države članice lahko odločijo, da bo prošnja nadalje obravnavana le, če zadevni prosilec brez svoje krivde v predhodnem postopku ni mogel uveljaviti okoliščin iz odstavkov 2 in 3 tega člena, zlasti z uveljavljanjem svoje pravice do učinkovitega pravnega sredstva v skladu s členom 46.

5. Kadar se v skladu s tem členom obravnavanje naknadne prošnje ne nadaljuje, se naknadna prošnja šteje za nedopustno v skladu s členom 33(2)(d).“

13. Člen 42(2) Direktive o azilnih postopkih določa, da lahko države članice v nacionalnem pravu določijo pravila o predhodni obravnavi, vključno s tem, da se izvede brez osebnega razgovora.

B. Nizozemsko pravo

14. Člen 30a, ki velja od 20. julija 2015, Vreemdelingenwet 2000 (zakon o tujcih iz leta 2000) določa:

„1. Prošnja za izdajo dovoljenja za prebivanje [prosilca za azil] za določen čas se lahko razglasi za nedopustno v smislu člena 33 Direktive o azilnih postopkih, če:

[…]

(d) je tujec vložil naknadno prošnjo za azil, ki je ni utemeljil z novimi elementi ali ugotovitvami ali v kateri niso bili navedeni novi elementi ali ugotovitve, ki bi lahko bili pomembni za presojo prošnje; […]

[…]“.

III. Dejansko stanje v postopku v glavni stvari in predlog za sprejetje predhodne odločbe

15. LH je afganistanski državljan, ki je približno tri leta delal kot voznik direktorja agencije za obnovo in razvoj podeželja neke province v Afganistanu (v nadaljevanju: nekdanji delodajalec). Po odhodu iz Afganistana in prihodu na Nizozemsko je zaprosil za azil na podlagi tega, da so ga v času zaposlitve večkrat iz zasede napadli talibani. LH je dalje trdil, da je bil osebno tarča groženj z obglavljenjem, če uradnika, ki ga je prevažal, ne bi predal talibanom.

16. Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (državni sekretar za pravosodje in varnost, Nizozemska; v nadaljevanju: državni sekretar), pristojni organ za presojo [9] v obravnavani zadevi, je za verodostojne štel le trditve glede napadov iz zasede. Zadnjenavedene trditve glede osebnih groženj pa se v času, ko je LH zaprosil za azil na Nizozemskem, niso štele za verodostojne.

[9] Člen 2(f) Direktive o azilnih postopkih.

17. LH je prošnjo za azil, ki se je izkazala za njegovo prvo prošnjo za azil, vložil pri nizozemskih organih 8. decembra 2015. V podporo svoji prošnji je med drugim priložil izjavo nekdanjega delodajalca in izjavo lokalne gasilske brigade iz njegovega domačega kraja, ki sta bili prejeti po e-pošti/internetu. V izjavi gasilske brigade je bilo potrjeno, da je bila hiša LH požgana po njegovem pobegu iz Afganistana. Ta izjava je vključevala opis tega, kar se je zgodilo. Priložene so bile fotografije uničene hiše. Čeprav ni znano, kdo je hišo požgal, LH trdi, da je verjetno, da so to storili talibani.

18. Ker se njegova trditev, da je bil osebno tarča groženj talibanov, ni štela za verodostojno, je državni sekretar njegovo prošnjo za azil 8. junija 2017 zavrnil. Pritožba zoper to odločbo pred predložitvenim sodiščem, Rechtbank Den Haag, zittingsplaats 's-Hertogenbosch (okrožno sodišče v Haagu, ki je zasedalo v's-Hertogenboschu, Nizozemska) je bila zavrnjena kot neutemeljena. To odločbo je nato 23. marca 2018 potrdilo Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (oddelek za upravne spore pri državnem svetu, Nizozemska). Ker je Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (oddelek za upravne spore pri državnem svetu) najvišje upravno sodišče za zadeve v zvezi s priseljevanjem na Nizozemskem, je ta odločba postala pravnomočna.

19. LH je nekaj mesecev pozneje, 26. septembra 2018, pri državnem sekretarju vložil drugo prošnjo za azil. Šteje se, da je bila to „naknadna prošnja" za azil v smislu člena 2(q) Direktive o azilnih postopkih. V tej drugi prošnji je LH želel dokazati verodostojnost svoje trditve, da so mu talibani osebno grozili. Za to je predložil nekatere dodatne dokumente, vključno z izvirniki izjave gasilske brigade in prstnimi odtisi prič. LH je predložil tudi izvirnik izjave svojega nekdanjega delodajalca in kopijo svoje pogodbe o zaposlitvi. Prav tako je pojasnil, zakaj ni bil zmožen predložiti teh dokumentov pri prejšnji prošnji.

20. Državni sekretar je menil, da je naknadna prošnja nedopustna. Po mnenju državnega sekretarja bi se ti dokumenti lahko šteli za „nove elemente ali ugotovitve" za namene naknadne prošnje le, če bi bilo dokazano, da so na novo predloženi dokumenti pristni. Ker pristojna vladna služba, ki je preučila dokumente, ni imela na voljo nobenega referenčnega materiala, ni mogla ugotoviti, ali je dokumente sestavil pristojni organ, niti ni mogla presoditi o njihovi pristnosti in vsebinski natančnosti. S tem formalnim pristopom k presoji tega, ali se dokumenti štejejo za „nove elemente ali ugotovitve", je državni sekretar sledil ustaljeni sodni praksi Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (oddelek za upravne spore pri državnem svetu).

21. LH se je zoper to odločbo pritožil in 4. septembra 2019 pri predložitvenem sodišču vložil predlog za izdajo začasne odredbe. LH ugovarja temu, da je bila njegova pritožba samodejno zavrnjena kot nedopustna, ne da bi državni sekretar sploh presodil dokazno vrednost izvirnih dokumentov, ki jih je predložil LH. LH meni, da je nemogoče, da bi dokazal pristnost izvirnih dokumentov, ker nima niti finančnih niti praktičnih sredstev za to. Glede na to, da večina dokumentov prihaja od afganistanskih organov, LH trdi, da je državni sekretar v veliko boljšem položaju za izvedbo nadaljnje preiskave tako, da se obrne neposredno na zadevne afganistanske organe. Zato meni, da ni razumno, da se s samodejno zavrnitvijo izvirnih dokumentov dokazno breme naloži le njemu.

22. Predložitveno sodišče navaja, da se pri obravnavanju prošnje pred državnim sekretarjem niso razkrili nobeni znaki, da dokumenti niso pristni ali da jih ni izdal pristojni organ ali da njihova vsebina ni natančna. Državni sekretar dejansko niti ni imel konkretnih dvomov glede pristnosti dokumentov. Zgolj ni bil sposoben presoditi, ali so dokumenti ustrezali tem merilom. Mogoče je ugotoviti, da državni sekretar v skladu s pravili in prakso LH ni odobril zaslišanja, preden je zavrnil njegovo pritožbo.

23. Predložitveno sodišče dvomi o tem, ali je zgoraj opisana ustaljena sodna praksa Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (oddelek za upravne spore pri državnem svetu) v skladu s pravom Unije. Sklicuje se zlasti na sodbo Evropskega sodišča za človekove pravice (v nadaljevanju: ESČP), M. D. in M. A. proti Belgiji, v kateri je ESČP menilo, da zavrnitev dokumentov brez presoje njihove pristnosti, upoštevnosti in dokazne vrednosti pomeni preveč formalističen pristop, tudi pri naknadni prošnji.[10]

24. Predložitveno sodišče se boji, da če se izvirni dokumenti vsebinsko ne preučijo zgolj zato, ker ni mogoče ugotoviti njihove pristnosti, je to morda v nasprotju s pravico do azila, prepovedjo vračanja in pravico do učinkovitega pravnega sredstva, kot so določene v členih 18, 19 in 47 Listine Evropske unije o temeljnih pravicah (v nadaljevanju: Listina), zlasti kadar se razlagajo v povezavi s členoma 3 in 13 Evropske konvencije o varstvu človekovih pravic (v nadaljevanju: EKČP). To drži zlasti zato, ker praksa zavračanja izvirnih dokumentov, katerih pristnosti ni mogoče ugotoviti (v nadaljevanju: dokumenti, katerih pristnost ni potrjena), v naknadnih postopkih pomeni, da se odločba lahko sprejme, ne da bi bil prosilec zaslišan.

25. Predložitveno sodišče dalje trdi, da se dokumenti, katerih pristnost ni potrjena, ne preučijo le v naknadnem postopku, v prvotnem postopku pa se upoštevajo. Pojasnjuje, da se z ustaljeno sodno prakso Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (oddelek za upravne spore pri državnem svetu) poudarja dejstvo, da je bilo za obrazložitev prosilca že presojeno, da ni verodostojna, in da lahko državni sekretar pri svoji presoji dokumentov, katerih pristnost ni potrjena, to upošteva. Ker se je Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (oddelek za upravne spore pri državnem svetu) v svoji ustaljeni sodni praksi izrekel le glede dokaznega bremena, predložitveno sodišče zanima, ali je treba v zvezi s tem kopije obravnavati drugače kot dokumente, ki izvirajo iz vira, ki ga ni mogoče objektivno preveriti. Dvomi tudi o tem, ali lahko v naknadni prošnji dokazno breme glede pristnosti dokumentov nosi le prosilec za mednarodno zaščito.

26. V teh okoliščinah se je predložitveno sodišče odločilo, da prekine postopek, do odločitve o pritožbi izda začasno odredbo in Sodišču v predhodno odločanje predloži ti vprašanji:

„1. Ali je to, da organ države članice za presojo določi, da izvirni dokumenti nikoli ne morejo pomeniti novih elementov ali ugotovitev, če ni mogoče ugotoviti pristnosti teh dokumentov, v skladu s členom 40(2) Direktive o azilnih postopkih v povezavi s členom 4(2) Direktive o pogojih ter členoma 47 in 52 Listine Evropske unije o temeljnih pravicah? Če skladnost ni podana, ali je drugače, če prosilec ob naknadni prošnji predloži kopije dokumentov ali dokumente, ki izhajajo iz vira, ki ga ni mogoče objektivno preveriti?

2. Ali je treba člen 40 Direktive o azilnih postopkih v povezavi s členom 4(2) Direktive o pogojih razlagati tako, da je organu države članice za presojo dovoljeno, da pri presoji dokumentov in priznanju njihove dokazne vrednosti razlikuje med dokumenti, ki so bili predloženi ob prvi prošnji, in tistimi, ki so bili predloženi ob naknadni prošnji? Ali je državi članici dovoljeno, da ob predložitvi dokumentov v naknadni prošnji ne izvaja več dolžnosti sodelovanja, ker ni mogoče ugotoviti pristnosti teh dokumentov?“

27. LH, nizozemska vlada in Evropska komisija so predložili pisna stališča.

[10] ESČP, 19. januar 2016 (CE:ECHR:2016:0119JUD005868912, točki 55 in 64).

IV. Analiza

28. Obe vprašanji se nanašata na razlago člena 40 Direktive o azilnih postopkih v povezavi s členom 4(2) Direktive o pogojih. Predložitveno sodišče želi s prvim vprašanjem izvedeti, ali je razlaga nacionalnega prava, s katerim je prenesen člen 40(2) Direktive o azilnih postopkih, v skladu s katero dokumenti, katerih pristnost ni potrjena, ne morejo nikoli pomeniti „novih elementov ali ugotovitev“, v nasprotju s to določbo in členoma 47 in 52 Listine. Bistvo vprašanja je, kaj se za namene te določbe lahko šteje za „nove elemente ali ugotovitve“. Če bi Sodišče ugotovilo, da je samodejna zavrnitev dokumentov, katerih pristnost ni potrjena, s to določbo prepovedana, želi predložitveno sodišče z drugim delom prvega vprašanja izvedeti, ali se ta presoja spremeni v primeru kopij namesto izvirnih dokumentov, katerih pristnost ni potrjena. Predložitveno sodišče želi z drugim vprašanjem izvedeti, ali lahko organ za presojo pri obravnavi dokumentov razlikuje med dokumenti, predloženimi s prvotno prošnjo, in dokumenti, predloženimi z naknadno prošnjo, in ali se lahko v zadnjenavedenem primeru država članica odloči, da ne bo več izvajala dolžnosti sodelovanja, če ni mogoče ugotoviti pristnosti dokumentov.

29. Ti vprašanji sta dejansko tako tesno povezani, da predlagam, da se obravnavata skupaj.

A. Uvodne ugotovitve

30. Prvič, poudariti je treba, da čeprav je namen Direktive o azilnih postopkih doseči položaj, v katerem se podobni primeri obravnavajo enako in imajo enak izid, njen pristop temelji na konceptu enotnega postopka in minimalnih skupnih pravil.[11] Vendar ta direktiva vsebuje več določb, s katerimi je državam članicam izrecno dovoljeno, da določijo drugačna ali dodatna pravila – poleg splošne pristojnosti, da uvedejo ali ohranijo ugodnejše standarde, kot je določeno v členu 5 Direktive o azilnih postopkih. Taka diskrecijska pravica pa se mora izvajati v skladu s cilji, ki se uresničujejo s to direktivo, in z Listino.[12]

31. Glede naknadnih prošenj lahko države članice določijo dodatne razloge za obravnavanje naknadne prošnje.[13] Določijo lahko tudi, da se za nadaljnjo obravnavo naknadne prošnje zahteva, da prosilec brez svoje krivde ni bil sposoben priskrbeti dokazov, na katerih je temeljila njegova prošnja v prejšnjem postopku.[14] Države članice imajo dalje diskrecijsko pravico, da določijo izjeme glede pravice ostati v državi članici[15] in glede postopkovnih pravil.[16] K drugi od teh določb se bom vrnil kmalu.

[11] Glej v zvezi s tem sodbo z dne 25. julija 2018, A (C-404/17, EU:C:2018:588, točka 30), in moje sklepne predloge v zadevi Addis (C-517/17, EU:C:2020:225, točka 74).

[12] V zvezi z drugimi direktivami, ki spadajo v skupni evropski azilni sistem, glej sodbe z dne 21. decembra 2011, N. S. in drugi (C-411/10 in C-493/10, EU:C:2011:865, točka 68); z dne 13. marca 2019, E. (C-635/17, EU:C:2019:192, točka 53), in z dne 12. decembra 2019, Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal (Združitev družine – sestra begunca) (C-519/18, EU:C:2019:1070, točki 62 in 64).

[13] V skladu z drugim stavkom člena 40(3) Direktive o azilnih postopkih.

[14] Člen 40(4) Direktive o azilnih postopkih. Postopek, ki je opisan v členu 40, se lahko uporabi tudi v primerih, navedenih v odstavku 6 tega člena. Vendar ti primeri niso predmet te zadeve.

[15] Člen 41 Direktive o azilnih postopkih.

[16] Člen 42(2) Direktive o azilnih postopkih.

B. Struktura postopka za naknadne prošnje

32. Člen 40(2) in (3) Direktive o azilnih postopkih določa predhodni postopek[17] pri odločanju o dopustnosti nove prošnje za mednarodno zaščito po tem, ko je bila zavrnjena prejšnja prošnja za ta namen. Določeni sta dve merili. Prvič, pojaviti se morajo „novi elementi ali ugotovitve“ v zvezi z vprašanjem, ali prosilec izpolnjuje pogoje za mednarodno zaščito, oziroma jih mora predstaviti prosilec. Drugič, ti novi elementi ali ugotovitve morajo pomembno povečati verjetnost, da prosilec izpolnjuje pogoje kot upravičenec do mednarodne zaščite na podlagi Direktive o pogojih. Drugi korak je odvisen od tega, ali je bil izpolnjen prvi korak. Če sta obe merili izpolnjeni, člen 40(3) Direktive o azilnih postopkih nato določa, da je treba prošnjo dalje obravnavati v skladu s poglavjem II Direktive o azilnih postopkih. V poglavju II so našteta temeljna načela in jamstva, na katerih temeljijo postopki za priznanje in odvzem mednarodne zaščite. Med predhodno obravnavo pa so prosilcem zagotovljena (le) jamstva, določena v členu 12(1) Direktive o azilnih postopkih, kot je navedeno v njenem členu 42(1).[18]

33. Medtem ko člen 42(2) Direktive o azilnih postopkih državam članicam dovoljuje, da v nacionalnem pravu določijo pravila glede izvajanja predhodne obravnave, pa države članice nimajo nobene diskrecijske pravice glede meril za predhodno obravnavo.[19] Če se pojavijo „novi elementi ali ugotovitve“ in če ti pomembno povečajo verjetnost, da prosilec izpolnjuje pogoje kot upravičenec do mednarodne zaščite,[20] se zahteva nadaljnja obravnava te nove prošnje za azil. Člen 42(2) Direktive o azilnih postopkih državam članicam dovoljuje tudi, da določijo pravila, s katerimi so prosilci obvezani, da v naknadnih postopkih navedejo dejstva in predložijo dokaze, ki upravičujejo nov postopek, ter da izvedejo predhodno obravnavo zgolj na podlagi pisnih navedb.[21] Vendar ta določba določa, da ta pravila prosilcu „ne smejo onemogočiti dostopa do novega postopka, niti ne povzročiti dejanskega izničenja ali resne okrnjenosti tega dostopa“.[22]

34. Po mojem mnenju praksa državnega sekretarja – ki jo je po podatkih predložitvenega sodišča potrdil prakso Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (oddelek za upravne spore pri državnem svetu) – da *nikoli* ne upošteva dokumentov, katerih pristnost ni potrjena, kot „novih

[17] Ta predhodni postopek je bil s členom 40(2) Direktive o azilnih postopkih izrecno določen za naknadne prošnje in ga je treba razlikovati od postopka za prvotne prošnje.

[18] Čeprav gre le za sklicevanje na člen 12 Direktive o azilnih postopkih in je iz člena 40(3) te direktive mogoče sklepati, da se vse določbe poglavja II ne uporabljajo za predhodno obravnavo, to ne pomeni, da imajo države članice neomejeno diskrecijsko pravico glede tega, kako ta postopek izvajajo. Glej na primer sodbo z dne 9. februarja 2017, M (C-560/14, EU:C:2017:101, točka 25), v kateri je Sodišče odločilo, da je pravica do izjave sestavni del spoštovanja pravice do obrambe, ki je splošno načelo prava Unije, in zato velja za upravne organe držav članic, kadar sprejemajo ukrepe, ki spadajo na področje uporabe prava Unije, tudi če upoštevna ureditev take formalnosti izrecno ne določa. Zgolj omemba v členu 42(1) Direktive o azilnih postopkih, da morajo biti prosilcem med predhodno obravnavo zagotovljena jamstva, določena v njenem členu 12(1), zato zagotovo ne pomeni, da zahteve za obravnavanje prošenj, ki jih določa člen 10 te direktive – ki vsebuje več temeljnih pravil (na primer, da se prošnje obravnavajo in odločbe izdajajo na objektiven in nepristranski način, kot je navedeno v odstavku 3(a)) – ne veljajo v primeru predhodne obravnave.

[19] Razen tega, da lahko države članice v skladu z drugim stavkom člena 40(3) določijo druge razloge za nadaljnje obravnavanje naknadne prošnje, in v skladu z načelom, da bi morale imeti države članice možnost sprejeti ali ohraniti ugodnejše pogoje (glej člen 5 in uvodno izjavo 14 Direktive o azilnih postopkih).

[20] S tem merilom je organu za presojo vsekakor podeljeno polje proste presoje. Vendar se polje proste presoje ne sme uporabiti na način, ki bi lahko ogrozil cilj te direktive (glej sklepne predloge generalnega pravobranilca N. Wahla v zadevi E., C-635/17, EU:C:2018:973, točka 51, v zvezi z Direktivo Sveta 2003/86 o pravici do združitve družine; UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 19, zvezek 6, str. 224).

[21] Z izjemo primerov iz člena 40(6) Direktive o azilnih postopkih, ki pa niso predmet te zadeve. Nizozemska je s členom 3.118b Vreemdelingenbesluit 2000 (odlok o tujcih iz leta 2000) oziroma s točko C1/2.9 Vreemdelingencirculaire 2000 (okrožnica o tujcih iz leta 2000) sprejela pravila, ki se nanašajo na možnost odločanja brez izvedbe osebnega razgovora. Praksa, da se dokumenti, katerih pristnost ni potrjena, nikoli ne sprejmejo kot „novi elementi ali ugotovitve“, pa temelji na praksi in ustaljeni sodni praksi Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (oddelek za upravne spore pri državnem svetu).

[22] Po navedbah predložitvenega sodišča je Nizozemska te možnosti uporabila. Vendar se vprašanji predložitvenega sodišča ne nanašata neposredno nanje, ampak na razlago, ki izhaja iz sodne prakse Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (oddelek za upravne spore pri državnem svetu), člena 30a(1)(d) zakona o tujcih iz leta 2000, s katerim so pravila o naknadnih prošnjah prenesena v nizozemsko pravo.

elementov ali ugotovitev“ za namene naknadne prošnje, ne spada v okvir izjeme, ki jo določa člen 42(2) Direktive o azilnih postopkih. Tako menim, ker se ta praksa niti ne nanaša na področja, ki so zajeta s to izjemo, niti se ne zdi, da je v nacionalnem pravu na Nizozemskem tako pozitivno pravilo,[23] s katerim bi se želelo izrecno izvajati tako prakso.

35. Kot je pojasnilo predložitveno sodišče, državni sekretar dokumentov, katerih pristnost ni potrjena in ki jih predloži prosilec za azil v naknadni prošnji, ne upošteva preprosto zato, ker se ne štejejo za „nove elemente ali ugotovitve“. To pomeni, da se zavrnejo že v skladu s prvim merilom iz člena 40(2) Direktive o azilnih postopkih in ne v skladu z drugim merilom iz člena 40(3) te direktive. Kot bom pojasnil v nadaljevanju, menim, da tako *ex ante* pravilo ali praksa preprosto nista v skladu s členom 40(2) in (3) te direktive. Seveda je v veliko primerih mogoče, da so dokumenti, katerih pristnost ni potrjena, z vidika dokazne vrednosti brez vrednosti, denimo kadar se že z bežnim pregledom pokaže, da so bili ponarejeni za ta namen. Vendar se ne smejo vsi taki dokumenti, katerih pristnost ni potrjena, takoj zavrniti: veliko je odvisno od okoliščin, upoštevnosti, izvedljivosti preverjanja pristnosti in v nekaterih primerih morda celo bremena, ki bi ga pomenilo prizadevanje organa za presojo za preverjanje pristnosti dokumentov.

C. Sodna praksa Evropskega sodišča za človekove pravice

36. Zdaj je morda primerno preučiti nedavni odločbi ESČP, ki se nanašata na vprašanje preverjanja pristnosti dokumentov v zadevah v zvezi z azilom, ki ju je predložitveno sodišče izrecno navedlo. Prva od teh je Singh proti Belgiji.[24] V tej zadevi so prosilci prvotno prispeli na letališče Bruselj z letom iz Moskve. Ugovarjali so izgonu v Rusijo, ker so se bali, da bodo od tam v nasprotju s členom 3 EKČP repatriirani v Afganistan. Prosilci so trdili, da so sikhi, ki so prvotno pobegnili iz Afganistana.

37. Njihovo vlogo za priznanje statusa begunca pa so belgijski organi, pristojni za azil, zavrnili, ker niso dokazali afganistanskega državljanstva. V pritožbenem postopku so prosilci predložili nove dokumente, in sicer e-poštna sporočila med njihovimi pravnimi zastopniki in predstavnikom belgijskega odbora za podporo beguncem (partnerja UNHCR)) ter UNHCR v New Delhiju. Predstavnik UNHCR v New Delhiju je v priponkah k e-poštnim sporočilom priskrbel „potrdila“, na katerih je bilo navedeno, da so bili prosilci evidentirani kot begunci na podlagi pooblastila UNHCR. Kljub tej novi dokumentaciji Conseil du contentieux des étrangers (upravno sodišče za spore v zvezi s tujci, Belgija) trditve o afganistanskem državljanstvu ni sprejel. Ugotovilo je, da je treba nove dokumente obravnavati, kot da nimajo prepričljive vrednosti, na podlagi tega, da gre za vrsto dokumenta, ki ga je lahko ponarediti, in ugotovilo, da prosilci niso predložili izvirnikov zadevnih dokumentov.

38. ESČP je v svoji sodbi ugotovilo kršitev člena 13 EKČP (določbe o učinkovitem pravnem sredstvu) v povezavi s členom 3 EKČP. ESČP je opozorilo na sicer potencialno resne posledice za prosilce in ugotovilo,[25] da je dolžnost državnih organov pokazati, da so bili kar najbolj natančni in da so izvedli skrbno presojo (*un examen attentif*) trditev na podlagi člena 3 EKČP. To pomeni, da morajo nacionalni organi izključiti vse dvome, tudi če so legitimni, glede tega, ali je prošnja za

[23] Glej po analogiji sodbo z dne 25. julija 2018, A (C-404/17, EU:C:2018:588, točka 31).

[24] ESČP, 2. oktober 2012, Singh in drugi proti Belgiji (CE:ECHR:2012:1002JUD003321011).

[25] Prav tam, v točki 103.

zaščito neutemeljena, ne glede na obseg pristojnosti organa.[26] ESČP je ugotovilo, da glede na to, da so bili dokumenti ključni element prošnje za zaščito, z njihovo zavrnitvijo brez „preverjanja njihove pristnosti“ ni bila izpolnjena zahteva po skrbni in natančni presoji, ki se pričakuje od nacionalnih organov na podlagi zahtev glede učinkovitega pravnega sredstva iz člena 13 EKČP, da bi se zadevni posamezniki zaščitili pred mučenjem ali nečloveškim ali ponižujočim ravnanjem na podlagi člena 3 EKČP v okoliščinah, v katerih bi se z (razmeroma) preprostim postopkom poizvedbe UNHCR dokončno razrešilo, ali so pristni in zanesljivi.[27]

39. Druga odločba je M. D. in M. A. proti Belgiji.[28] Ta zadeva se je nanašala na ruska državljana čečenskega porekla, ki sta živela v Belgiji in za katera se je zahtevala odstranitev v Rusijo. M. D. je trdil, da so njegovega očeta umorili podporniki moškega, ki je pozneje postal vodja Čečenske republike. Navedeno je bilo, da je starejši brat M. D., da bi maščeval ta umor, nato ubil člana družine tega vodje. Dva meseca pozneje sta bila M. D. in njegova žena M. A. napadena med rojstnodnevno zabavo, nakar sta pobegnila v Ingušetijo. Navedla sta, da sta ju mati in sestra M. D. obvestili, da so ga iskali neki moški, nakar je par zapustil Rusijo. Navedla sta še, da je bil po njunem odhodu svak M. D., ki je ostal v Čečeniji, umorjen.

40. Ob prihodu v Belgijo sta M. D. in M. A. vložila prvo prošnjo za azil. Office des étrangers (urad za tujce, Belgija) je prošnjo razglasil za nedopustno na podlagi tega, med drugim, da osebno maščevanje ni razlog za priznanje azila. Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides (generalni komisar za begunce in osebe brez državljanstva, Belgija) je potrdil zavrnitev, ker je menil, da pripoved dogodkov M. D. in M. A. ni verodostojna. Conseil d'État (državni svet, Belgija) je naknadno zavrnil njuno zahtevo za sodni nadzor, ker se niti M. D. niti M. A. nista udeležila obravnave. Nato jima je bil vročena odredba o zapustitvi države.

41. M. D. in M. A. sta nato vložila še tri prošnje. V teh novih prošnjah za azil sta predložila različna obvestila, objavljena v lokalnem čečenskem tisku, v katerih je bila ponujena nagrada za informacije o tem, kje je M. D. Predložila sta tudi mrliški list svaka in vabilo M. D. na policijsko postajo v Groznem zaradi suma nošenja nezakonitega orožja in pripadnosti nezakoniti oboroženi organizaciji. Te nove prošnje so bile zavrnjene, ker niso bili predloženi „novi elementi“. Razlogi za to presojo so bili, da je organ za presojo menil, da predloženi elementi niso izvirali iz objektivnega vira ali iz dokumenta, ki ga je izdal organ,[29] da je bil datum dokumenta, ki je bil predložen kot nov dokaz, zgodnejši od prejšnje prošnje in bi zato moral biti predložen že takrat ter da so bili

[26] Prav tam. ESČP je večkrat menilo, da se s skupno uporabo členov 3 in 13 EKČP zahteva, da imajo prosilci za mednarodno zaščito na voljo učinkovito pravno sredstvo, če obstaja utemeljena domneva, da bo prosilcu – v primeru izgona – osebno in utemeljeno grozilo, da bo podvržen ravnanju, ki je v nasprotju s členom 3 EKČP. V takem primeru iz člena 3 EKČP izhaja dolžnost, da zadevna oseba ni izgnana v to državo. Zaradi pomembnosti člena 3 EKČP in nepopravljive narave škode, ki jo lahko povzroči kršenje tega člena, se s členom 13 EKČP zahteva skrbna presoja ter neodvisna in natančna preučitev vseh trditev, ki kažejo na tveganje, da bi bil prosilec lahko podvržen ravnanju, ki je v nasprotju s členom 3 EKČP, če bi bil izgnan (ESČP, 21. januar 2011, M. S. S. proti Belgiji in Grčiji, CE:ECHR:2011:0121JUD003069609, točki 293 in 387 ter navedena sodna praksa). Glej tudi ESČP, 12. december 2012, F. N. in drugi proti Švedski (CE:ECHR:2012:1218JUD002877409, točka 66), in ESČP, 18. november 2013, M. A. proti Švici (CE:ECHR:2014:1118JUD005258913, točki 52 in 53), ter analizo sodne prakse ESČP v sklepnih predlogih generalnega pravobranilca P. Mengozzija v zadevi Alheto (C-585/16, EU:C:2018:327, točki 68 in 69) v zvezi s členom 46(3) Direktive o azilnih postopkih. Opozoriti je treba tudi na to, da člen 3 EKČP ne zajema le mučenja ali nečloveškega ali ponižujočega ravnanja s strani javnih uslužbencev, ampak se uporablja tudi, kadar nevarnost, kot v obravnavani zadevi, prihaja od oseb ali skupin oseb, ki niso javni uslužbenci, če se lahko dokaže, da je tveganje utemeljeno in da organi namembne države niso sposobni odpraviti tveganja z zagotavljanjem ustrezne zaščite. Glej v zvezi s tem ESČP, 17. december 1996, Ahmed proti Avstriji (CE:ECHR:1996:1217JUD002596494), in ESČP, 4. junij 2015, J. K. in drugi proti Švedski (CE:ECHR:2015:0604JUD005916612, točka 50).

[27] ESČP, 2. oktober 2012, Singh in drugi proti Belgiji (CE:ECHR:2012:1002JUD003321011, točka 104).

[28] ESČP, 19. januar 2016 (CE:ECHR:2016:0119JUD005868912).

[29] Predloženi dokumenti so bili časopisni članki, za katere je organ za presojo menil, da bi lahko bili objavljeni na prosilčevo prigovarjanje. Drugi razlogi, zaradi katerih organ za presojo ni štel, da so predstavljeni elementi novi, so bili, da prosilec ni bil omenjen v poročilu o preiskavi glede smrti njegovega svaka in da ni bilo nobene povezave med drugim dokumentom v zvezi s smrtjo njegovih staršev in bratov ter begom prosilca.

predloženi (le) izvirniki dokumentov, ki so bili že predloženi pred tem. Razlogi, ki sta jih navedla prosilca glede tega, zakaj nista mogla predložiti navedenih dokumentov že prej, na to presojo niso vplivali.[30] Naknadne prošnje so bile zato prav tako zavrnjene in vročena jima je bila odredba o zapustitvi države skupaj z odredbo o njunem pridržanju na določenem mestu pred odstranitvijo.

42. Po pritožbi pri ESČP je to menilo, da bi v posebnih okoliščinah teh prosilcev zagrožena odstranitev prosilcev v Rusijo, ne da bi belgijski organi na podlagi dokumentov, ki so bili predloženi v podporo njuni četrti prošnji za azil, najprej ponovno preučili tveganje, ki jima grozi, pomenila kršitev člena 3 EKČP.

43. ESČP je, potem ko je navedlo svojo sodno prakso v zvezi s členom 3 EKČP, vseeno priznalo legitimni interes držav za zmanjšanje števila ponovljenih prošenj za azil in njihovih očitnih zlorab ter s tem za določitev posebnih pravil pri obravnavanju takšnih vlog. Ugotovilo je, da obravnavanje naknadne prošnje po pospešenem postopku samo po sebi ne pripelje do ugotovitve, da obravnava ne izpolnjuje meril iz člena 3 EKČP.[31]

44. Vendar je ESČP nato menilo, da je dejstvo, da se predloženi dokumenti niso šteli za nove elemente, *de facto* pomenilo, da domnevno tveganje, ki bi mu bila izpostavljena prosilca, če bi bila izgnana, sploh ni bilo obravnavano.[32] ESČP je ugotovilo, da z neupoštevanjem teh dokumentov, ki so bili v središču prošnje za zaščito prosilcev, niso bili izpolnjeni standardi skrbne in natančne neodvisne obravnave, ki se pričakuje od nacionalnih organov, da se zagotovi učinkovita zaščita pred kršitvijo člena 3 EKČP. ESČP je grajalo tudi nerazumno dokazno breme, naloženo prosilcema, če so dokumenti, ki jih predložita, preprosto zavrnjeni, ker so zgodnejši kot njuna zadnja prošnja, ne glede na njuna prizadevanja, da bi dokazala, da jih prej nista bila sposobna predložiti.

45. Vendar je ESČP svoje ugotovitve v celoti utemeljilo s členom 3 EKČP. V teh okoliščinah se mu ni zdelo potrebno obravnavati istih dejstev z vidika člena 13 v povezavi s členom 3 EKČP.[33]

46. Čeprav se ta zadeva ne nanaša na obveznost države, da preveri pristnost dokumenta, ampak se nanaša na dopustnost dokumentov, katerih pristnost ni potrjena, jaz niti sodbe Singh proti Belgiji[34] niti sodbe M. D. in M. A. proti Belgiji[35] ne razumem tako, kot da določata splošno, *ex ante* obveznost za vse države pogodbenice, da izvedejo lastno preverjanje pristnosti vsakega tujega dokumenta, ki ga predloži prosilec za azil. Seveda je jasno, da lahko obstajajo posebni primeri z določenimi dejstvi, pri katerih bi bilo preprosto malomarno, če zadevna država članica takega preverjanja ne bi izvedla po lastni volji. Vendar ni vsaka zadeva potencialno tako enostavna kot ti zadevi: vprašanja upoštevnosti, izvedljivosti in morda celo stroškov so prav tako dejavniki, ki jih je treba upoštevati. V številnih primerih lahko prosilec sam izvede poizvedbe in organom predloži dodatno dokumentacijo ali druge informacije.[36]

30 ESČP, 19. januar 2016, M. D. in M. A. proti Belgiji (CE:ECHR:2016:0119JUD005868912, točke od 19 do 31).

31 Prav tam, točki 55 in 56.

32 To je bilo zlasti očitno v navedeni belgijski zadevi, ker je bila pristojnost za presojo, ali so bili predloženi novi elementi, in za presojo vsebine teh dokumentov razdeljena med urad za tujce ter generalnega komisarja za begunce in osebe brez državljanstva. Šele ko je prvonavedeni organ ugotovil, da gre za nove elemente, je bil spis predan zadnjenavedenemu organu.

33 ESČP, 19. januar 2016, M. D. in M. A. proti Belgiji (CE:ECHR:2016:0119JUD005868912, točka 70).

34 ESČP, 2. oktober 2012, Singh in drugi proti Belgiji (CE:ECHR:2012:1002JUD003321011).

35 Sodba z dne 19. januarja 2016 (CE:ECHR:2016:0119JUD005868912).

36 Vendar dokumenti niso edino sredstvo, s katerim se dokaže, da je prosilec upravičen do mednarodne zaščite, in dejstvo, da za dokumente ni potrjeno, da so pristni, ne pomeni nujno, da nimajo dokazne vrednosti; glej točke 51 ter 59 in naslednje teh sklepnih predlogov. Glej tudi ESČP, 23. avgust 2016, J. K. in drugi proti Švedski (CE:ECHR:2016:0823JUD005916612, točke od 91 do 98), v kateri se obravnavajo dolžnosti prosilca oziroma države.

47. Pomembno je tudi opozoriti, da je na primer v sodbi Singh proti Belgiji [37] upravno sodišče za spore v zvezi s tujci predložene dokumente zavrnilo na podlagi tega, da je take dokumente enostavno ponarediti, izvirniki pa niso bili predloženi. Bistveno pa je, da to sodišče po lastni preučitvi dokumentov nikoli ni sklenilo, da niso pristni: menilo je zgolj, da so taki, ki jih je lahko ponarediti. Zdi se, da se je nekaj podobnega zgodilo v sodbi M. D. in M. A. proti Belgiji [38], v kateri belgijski organi očitno niso bili naklonjeni preučitvi teh dodatnih dokumentov v okviru nove prošnje za azil, tudi če se je zdelo, da so ti dokumenti izredno pomembni za presojo verodostojnosti v zvezi s trditvami, ki sta jih navedla M. D. in M. A. glede tveganj, ki bi jim bila izpostavljena, če bi bila vrnjena v Rusijo.

48. Člen 52(3) Listine določa, da sta vsebina in obseg pravic, ki jih vsebuje in ki ustrezajo pravicam, zagotovljenim z EKČP, enaka kot vsebina in obseg pravic, ki ju določa navedena konvencija. Tako kot je prepoved, določena v členu 3 EKČP, enakovredna prepovedi, zagotovljeni s členom 4, pa tudi s členom 19(2) Listine, [39] je tudi zgoraj opisana sodna praksa ESČP upoštevna v okviru uporabe Listine. [40]

49. Kakšen je torej pomen teh odločb ESČP za ta postopek? Kot je pojasnilo predložitveno sodišče, državni sekretar dokumentov, katerih pristnost ni potrjena in ki so predloženi ob kateri koli naknadni prošnji za azil, ne upošteva zato, ker se ne štejejo za „nove elemente ali ugotovitve“. To pomeni, da se zavrnejo že v skladu s prvim merilom iz člena 40(2) Direktive o azilnih postopkih, in ne v skladu z drugim merilom iz člena 40(3) te direktive. S temi odločbami se potrjuje stališče, ki sem ga že izrazil, da praksa *ex ante*, s katero se taki dokumenti, katerih pristnost ni potrjena, v novih prošnjah za azil samodejno ne upoštevajo, enostavno ni v skladu niti z zahtevami iz člena 40(2) in (3) Direktive o azilnih postopkih niti s temeljnimi standardi, ki jih glede prošnje za azil, v kateri so predstavljena resna in težka vprašanja, določata člen 3 EKČP in člen 4 Listine.

D. „Novi elementi ali ugotovitve“

50. Kot je predložitveno sodišče pravilno ugotovilo, v Direktivi o azilnih postopkih ni nobene opredelitve izraza „novi elementi ali ugotovitve“ ali vsaj „elementi“.

51. Člen 4(2) Direktive o pogojih opredeljuje „elemente[, ki so potrebni] za utemeljitev prošnje za mednarodno zaščito“, navedene v členu 4(1) te direktive. Ta opredelitev je zelo široka in zajema izjave prosilca in vso dokumentacijo, s katero razpolaga prosilec, glede, med drugim, porekla, držav(-e) in kraja(-ev) prejšnjega prebivališča ter razlogov za prošnjo za mednarodno zaščito. Z besedilom te opredelitve kakovost dokumentov, ki jih je treba upoštevati, očitno ni omejena na dokumente, katerih pristnost je mogoče ugotoviti.

52. Vendar je treba poudariti, da se člen 4(5) Direktive o pogojih izrecno nanaša na primer, ko vidiki izjav prosilca sploh niso utemeljeni z dokumentarnimi ali drugimi dokazi. Določa pet meril, ki morajo biti izpolnjena, da teh vidikov ni treba potrditi. Vsa ta merila so povezana ali s prizadevanji prosilca za predložitev teh dokumentov ali z njegovo verodostojnostjo, pri čemer je

[37] ESČP, 2. oktober 2012, Singh in drugi proti Belgiji (CE:ECHR:2012:1002JUD003321011).

[38] ESČP, 19. januar 2016 (CE:ECHR:2016:0119JUD005868912).

[39] Pri čemer je člen 19(2) Listine natančnejša določba, ki v skladu s Pojasnili k Listini o temeljnih pravicah vključuje upoštevno sodno prakso ESČP v zvezi s členom 3 EKČP. Glej tudi sodbo z dne 14. maja 2019, M in drugi (Preklic statusa begunca) (C-391/16, C-77/17 in C-78/17, EU:C:2019:403, točka 94).

[40] V Direktivi o azilnih postopkih in Direktivi o pogojih je izrecno navedeno, da se z njima spoštujejo temeljne pravice in načela, ki jih priznava Listina, v skladu z uvodno izjavo 60 Direktive o azilnih postopkih in uvodno izjavo 16 Direktive o pogojih.

oboje povezano. Če je torej vidike prošnje za azil mogoče obravnavati brez dokumentarnih ali drugih dokazov, mora biti prav tako mogoče obravnavati dokumente, katerih pristnost ni potrjena, v podporo vidikom prošnje za azil.

53. Pri presoji izraza „novi elementi ali ugotovitve“ se ne sme pozabiti, da je Direktiva o azilnih postopkih razdeljena na različna poglavja, od katerih drugo določa temeljna postopkovna načela in jamstva. Poglavje III se nanaša na postopke na prvi stopnji, med katere spada postopek naknadne prošnje. Prva določba tega poglavja III, člen 31, določa, da „[d]ržave članice obravnavajo prošnje za mednarodno zaščito v postopku obravnavanja, ki je v skladu s temeljnimi načeli in jamstvi iz poglavja II“. To pomeni, da je celoten postopek obravnavanja v skladu s temi načeli pravilo. Člen 33 Direktive o azilnih postopkih določa primere, v katerih se lahko prošnja šteje za nedopustno. Člen 33(2)(d) te direktive določa, da lahko države članice naknadno prošnjo štejejo za nedopustno, če se niso pojavili novi elementi ali ugotovitve v zvezi z obravnavo na podlagi Direktive o pogojih oziroma če prosilec ni navedel takih novih elementov ali ugotovitev.

54. Celo v primerih nedopustnosti je v členu 34 Direktive o azilnih postopkih določeno posebno postopkovno pravilo, in sicer da je treba opraviti osebni razgovor o dopustnosti. Vendar lahko države članice naredijo izjemo v primeru naknadne prošnje,[41] če država članica uporabi možnost določitve pravil o predhodni obravnavi v nacionalnem pravu v skladu s členom 42 Direktive o azilnih postopkih. Kot je bilo navedeno zgoraj, člen 42(2)(b) navedene direktive dovoljuje izvedbo predhodne obravnave zgolj na podlagi pisnih navedb. Tako je v skladu s poglavjem II Direktive o azilnih postopkih celoten postopek obravnave lahko izpuščen v izjemnih primerih, v še bolj izjemnih primerih pa je lahko izpuščen, ne da bi bil prosilcu odobren osebni razgovor, preden se sprejme taka odločba. To pomeni, da člen 33(2)(d) Direktive o azilnih postopkih določa razloge za izključitev iz nadaljnje obravnave. Ker je to izjema od splošnega pravila, določenega v členu 31(1) Direktive o azilnih postopkih, jo je treba razlagati ozko.[42]

55. Cilj Direktive o azilnih postopkih je vzpostaviti skupen sistem jamstev za zagotovitev polnega spoštovanja Ženevske konvencije in temeljnih pravic.[43] Ena od glavnih značilnosti tega je, da bi moral imeti vsak prosilec za azil učinkovit dostop do postopkov, možnost sodelovati in ustrezno komunicirati s pristojnimi organi, kar naj mu omogoči, da predstavi vsa pomembna dejstva v zvezi s svojim primerom, ter zadostna procesna jamstva, da lahko v vseh fazah postopka brani svoj primer.[44]

56. Pri naknadni prošnji gre za enega od redkih primerov, ko je pravica prosilca, da je njegov primer v skladu z *vsemi* temeljnimi načeli in jamstvi iz poglavja II Direktive o azilnih postopkih, omejena. Kot je razvidno iz uvodne izjave 36 te direktive, je v teh primerih zagotovljeno ravnotežje med prizadevanji za zagotovitev tega, da se pravilno ugotovi, katere osebe potrebujejo zaščito, ter interesi držav članic za hitro in učinkovito sprejemanje odločitev. V skladu s to uvodno izjavo bi bila zahteva, da države članice izpeljejo nov celoten postopek obravnave, kadar prosilec poda naknadno prošnjo, *ne da bi predložil nove dokaze ali navedbe*, nesorazmerna. Zato člen 42 Direktive o azilnih postopkih določa predhodno obravnavo za to, da se države članice razbremenijo obveznosti obravnavanja istih dejstev in dokazov v različnih postopkih, za katere je

41 Tretji stavek prvega pododstavka člena 34(1) Direktive o azilnih postopkih.

42 To načelo je dodatno potrjeno z uvodno izjavo 43 Direktive o azilnih postopkih. Glej tudi sklepne predloge generalnega pravobranilca M. Bobka v zadevi LH (Tompa) (C-564/18, EU:C:2019:1056, točka 51) v zvezi s konceptom „varna država“ (izjema na podlagi člena 33(2)(c) Direktive o azilnih postopkih).

43 Glej sklepne predloge generalnega pravobranilca Y. Bota v zadevah X ter X in Y (C-175/17 in C-180/17, EU:C:2018:34, točka 31) v zvezi s predhodnico Direktive o azilnih postopkih. Ta presoja velja tudi za Direktivo o azilnih postopkih, kar jasno izhaja iz njenih uvodnih izjav 3, 25 in 60.

44 Glej uvodno izjavo 25 Direktive o azilnih postopkih.

malo verjetno, da se bodo končali različno. Ravnotežje, ki je v korist takemu hitremu odločanju, je popolnoma in bistveno odvisno od tega, ali so se pojavili oziroma so bili predloženi „novi elementi ali ugotovitve“ – kot je merilo, opisano v členu 33(2)(d) in členu 40(2) Direktive o azilnih postopkih. Le če ni tako, se ravnotežje prevesi in pristojni upravni organ lahko omili strogost pri zagotavljanju tega, da se pravilno ugotovi, katera oseba si zasluži mednarodno zaščito.[45]

57. Razlogovanje v ozadju te določbe je očitno to, da so bili elementi, ki niso novi elementi, v skladu s poglavjem II obravnavani že v prvotnem postopku. Če niso navedeni nobeni novi elementi ali ugotovitve, ni mogoče pričakovati drugačnega izida postopka, zaradi česar je ponovna obravnava odveč. Z drugim merilom v tej predhodni obravnavi, ki je vsebovano v členu 40(3) Direktive o azilnih postopkih, so novi elementi ali ugotovitve zoženi na tiste, ki *pomembno povečujejo verjetnost*, da prosilec izpolnjuje pogoje za mednarodno zaščito. Le to drugo merilo se nanaša na kakovost novih dokazov. V skladu s prvim merilom zadostuje, da so novi dokazi povezani z vprašanjem, ali prosilec izpolnjuje pogoje za mednarodno zaščito.

58. Nizozemska vlada trdi, da če se dokumenti, katerih kopije so bile predložene že v prejšnji prošnji, ponovno predložijo v izvirniku, se lahko z njimi le dodatno pojasnijo okoliščine, če je mogoče ugotoviti pristnost teh dokumentov. Če ni tako, jih ni mogoče šteti za „nove elemente ali ugotovitve“. Tu sta potrebni dve opombi. Prvič, zdi se, nizozemska vlada zamenjuje upoštevni merili, in sicer (i) ali so bili navedeni „novi elementi ali ugotovitve“ in (ii) ali „pomembno povečujejo verjetnost, da prosilec izpolnjuje pogoje kot upravičenec do mednarodne zaščite“. Iz tega, za kar meni, da je neobstoj drugega merila, sklepa, da prvo merilo ni izpolnjeno. Drugič, nizozemska vlada podpira način postopanja, v skladu s katerim se ti dokumenti, katerih pristnost ni potrjena, niti ne presojajo posamično, kot je določeno v členu 4(3) Direktive o pogojih. Namesto tega mora prosilec zagotoviti dokumente določene kakovosti, in sicer takšne, katerih pristnost je preverjena, sicer bo njegova naknadna prošnja samodejno zavrnjena.

59. Kot je bilo pojasnjeno, niti dobesedna niti sistematična razlaga člena 40 Direktive o azilnih postopkih in člena 4 Direktive o pogojih ne zagotavljata podlage za ta pristop.

E. Pomembnost pristnosti dokumenta

60. Razlog, zaradi katerega je pristnost dokumentov element, ki ga je treba upoštevati v postopku za mednarodno zaščito, je zagotovitev, da odločba organa za presojo ne temelji na lažnih dokumentih, zlasti ponarejenih. Poleg tega dejstvo, da je bilo dokazano, da je neki dokument pristen, v številnih okoliščinah izboljša verodostojnost primera prosilca.

61. Člen 14(3)(b) Direktive o pogojih se nanaša na obravnavanje lažnih dokumentov. Določa, da države članice prekličejo, odvzamejo ali zavrnejo podaljšanje statusa begunca osebe, če po priznanju statusa begunca ugotovijo, da je bila uporaba lažnih dokumentov odločilnega pomena za priznanje statusa begunca. Vendar nobena določba ne določa tega, da se je treba takemu položaju (na vsak način) izogniti s tem, da se v postopku sploh ne upoštevajo nobeni dokumenti, katerih pristnost ni potrjena.

[45] Kot je navedeno zgoraj, če so navedeni novi elementi ali ugotovitve in ti pomembno povečujejo verjetnost, da prosilec izpolnjuje pogoje iz Direktive o pogojih, se nadaljnja obravnava izvede v skladu s poglavjem II Direktive o azilnih postopkih (člen 40(3) Direktive o azilnih postopkih).

62. S postopkovnega vidika je državam članicam s členom 31(8)(e) Direktive o azilnih postopkih dovoljeno, da lahko določijo, da se prošnje obravnavajo pospešeno in/ali na meji ali v tranzitnem območju, če so prosilčeve navedbe „očitno lažne“. Pomembno je, da je treba v takem primeru, čeprav so bile podane „očitno lažne“ navedbe, postopek obravnavanja vseeno izvesti v skladu s temeljnimi načeli in jamstvi iz poglavja II navedene direktive.[46] Zdi se protislovno, da se za dokumente, ki niso lažni, ampak ni bila preverjena le njihova pristnost, tak postopek obravnavanja ne zagotovi zgolj zato, ker so bili predloženi v naknadni prošnji. V obravnavani zadevi celo nič ne kaže na to, da morda niso pristni.[47]

63. V uvodni izjavi 21 Direktive o azilnih postopkih je dodatno pojasnjeno obravnavanje lažnih dokumentov. V njej je določeno, da tudi uporaba ponarejenih dokumentov sama po sebi ne bi smela pomeniti samodejne uporabe postopka na meji ali pospešenega postopka, če lahko prosilec navede tehtne razloge.[48]

64. Zdi se torej, da niti uporaba očitno lažnih dokumentov ne pomeni samodejno, da se prošnja za mednarodno zaščito šteje za nedopustno (ali neutemeljeno). To pomeni dodaten argument zoper ozko razlago izraza „novi elementi ali ugotovitve“, ki sta jo podala državni sekretar in Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (oddelek za upravne spore pri državnem svetu).

F. Standard obravnavanja prošnje za mednarodno zaščito

65. Člen 4(1) Direktive o pogojih določa, da je dolžnost države članice, da v sodelovanju s prosilcem obravnava ustrezne elemente prošnje.[49] V skladu s členom 4(3) navedene direktive se obravnavanje prošnje za mednarodno zaščito izvede v vsakem posameznem primeru posebej. Kot je navedeno zgoraj, člen 4(2) Direktive o pogojih vsebuje obsežen seznam elementov, ki jih je treba upoštevati. Sodišče se je v sodbi z dne 13. marca 2019, E.,[50] tudi samo izreklo glede preizkusa, ki ga opravijo pristojni nacionalni organi. V tej zadevi je menilo, da „[v] zvezi s preizkusom, ki ga opravijo pristojni nacionalni organi glede dokazne vrednosti in verodostojnosti dokazov, izjav ali pojasnil, […] se z obvezno individualizirano presojo zahteva, da ti organi vzamejo v obzir vse upoštevne elemente […]“.[51] Pred tem je v sodbi z dne 7. novembra 2013, X in drugi,[52] navedlo, da „pristojni organi […] poskušajo izvedeti, ali ugotovljene razmere pomenijo tako grožnjo, da je lahko zadevno osebo glede na osebne okoliščine razumno strah, da bo dejansko izpostavljena dejanjem preganjanja“. Dalje je navedlo, da mora biti ta presoja resnosti tveganja vsekakor opravljena previdno in skrbno.[53]

[46] Naknadne prošnje se lahko v skladu s členom 31(8)(f) Direktive o azilnih postopkih obravnavajo enako, če ni bilo že ugotovljeno, da so nedopustne.

[47] Čeprav se je treba strinjati tudi, da njihova pristnost še ni bila potrjena.

[48] Enako velja za neobstoj dokumentov.

[49] Ta dolžnost presoje se mora izvesti v sodelovanju s prosilcem. K temu se bom vrnil v nadaljevanju.

[50] C-635/17, EU:C:2019:192, točke od 63 do 69, sicer v zvezi s členom 5(2) in členom 11(2) Direktive 2003/86. Ker je ta direktiva prav tako del skupnega evropskega azilnega sistema in ker člen 4(5) Direktive o pogojih in člen 11(2) Direktive 2003/86 podobno obravnavata primere, v katerih ni potrebnih (uradnih) dokumentarnih dokazov, ni razloga, zakaj to ne bi veljalo tudi za Direktivo o pogojih.

[51] V točki 63.

[52] Od C-199/12 do C-201/12, EU:C:2013:720, točki 72 in 73, v zvezi z dvema „elementoma“ iz člena 10(1) Direktive 2004/83.

[53] Prav tam.

66. V predhodnem postopku so v primeru naknadne prošnje merila, ki jih je treba presoditi, omejena na tista iz člena 40(2) in (3) Direktive o azilnih postopkih. Z njim ni določeno, da se standard za presojo teh meril kakor koli razlikuje od standarda v prvi prošnji za mednarodno zaščito. [54]

67. Ta načela – skupaj s tistimi, ki jih je oblikovalo ESČP v sodbah Singh proti Belgiji [55] ter M. D. in M. A. proti Belgiji [56] – se lahko prenesejo na prakso državnega sekretarja v obravnavani zadevi. Dejstvo, da se dokumenti, katerih pristnost ni potrjena, ne upoštevajo, ker se ne štejejo za „nove elemente ali ugotovitve“, pomeni, da ni nobene individualizirane presoje, s katero bi se upoštevali vsi upoštevni vidiki. Razlaga izraza „novi elementi ali ugotovitve“, ki sta jo podala državni sekretar in Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (oddelek za upravne spore pri državnem svetu), ne le da ni utemeljena z besedilom, strukturo in cilji Direktive o azilnih postopkih in Direktive o pogojih, ampak je tudi v nasprotju z jamstvi, zagotovljenimi z Listino, in sicer tistimi iz člena 19(2) Listine.

68. Iz tega sledi, da je člen 19(2) Listine kršen, ker organ za presojo zaradi prakse državnega sekretarja ne more posamično presoditi, ali za prosilca obstaja tveganje, da bo izgnan v državo, kjer zanj obstaja resna nevarnost, da bo podvržen smrtni kazni, mučenju ali drugemu nečloveškemu ali ponižujočemu ravnanju ali kaznovanju. To je ožji koncept od tistega iz člena 40(2) in (3) Direktive o azilnih postopkih, s katerim se sprašuje, ali prosilec izpolnjuje pogoje za mednarodno zaščito na podlagi katerega od primerov iz Direktive o pogojih, ne glede na to, ali je s tem ogroženo prosilčevo življenje ali telesna celovitost. [57]

69. Iz ugotovitev ESČP v sodbi M. D. in M. A. proti Belgiji [58] tudi izhaja, da je treba presojo „novih elementov ali ugotovitev“ v predhodni obravnavi v skladu s členom 40(2) in (3) Direktive o azilnih postopkih izvesti enako skrbno in natančno kot presojo vseh dokazov v prvotnem postopku, da se zagotovi, da ne pride do izgona v nasprotju s členom 19(2) Listine.

70. Spoštovanje tega standarda v postopku predhodne obravnave je zlasti pomembno, ker je s členom 42(2)(b) Direktive o azilnih postopkih državam članicam dovoljeno, da v nacionalnem pravu določijo pravila, ki dovoljujejo izvedbo predhodne obravnave zgolj na podlagi pisnih navedb. V obravnavani zadevi je upravičenost prosilca, da pojasni svoj položaj na osebnem razgovoru v skladu s členom 14 Direktive o azilnih postopkih, odvisna od pozitivnega izida predhodne obravnave.

G. Težave pri pridobivanju dokazov, dokazno breme in obveznost sodelovanja

71. Iz zgoraj navedenega izhaja, da je vsako pravilo ali praksa države članice, ki pripelje do položaja, v katerem organ za presojo v naknadnem postopku ne izvede skrbne in natančne neodvisne (posamične) presoje (novih) elementov in ugotovitev, v nasprotju s členom 40(2) Direktive o azilnih postopkih. Če se ti elementi in ugotovitve nanašajo na dokaze v zvezi s tveganjem prosilca, da bo odstranjen v državo, v kateri obstaja nevarnost, da bo podvržen mučenju ali drugemu nečloveškemu ali ponižujočemu ravnanju ali kaznovanju, je to tudi v nasprotju s členom 19(2) Listine. Zato torej ne more biti pomembno, ali so v navedenem

[54] Glej tudi opombo 18 teh sklepnih predlogov.

[55] ESČP, 2. oktober 2012, Singh in drugi proti Belgiji (CE:ECHR:2012:1002JUD003321011).

[56] ESČP, 19. januar 2016 (CE:ECHR:2016:0119JUD005868912).

[57] Glej člen 9 in člen 15(c) Direktive o pogojih.

[58] ESČP, 19. januar 2016 (CE:ECHR:2016:0119JUD005868912).

postopku predloženi izvirniki, katerih pristnost je potrjena, izvirniki, katerih pristnost ni potrjena, ali kopije. Vse je treba obravnavati v skladu s standardom iz člena 40(2) in (3) Direktive o azilnih postopkih v povezavi s členom 4(2) Direktive o pogojih.

72. Organ za presojo ne sme izpeljati ugotovitev iz presoje, ki je bila izvedena pri prejšnji prošnji za mednarodno zaščito. To bi povsem izničilo namen predhodne obravnave. To je še posebej očitno v obravnavani zadevi. V skladu z ustaljeno sodno prakso Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (oddelek za upravne spore pri državnem svetu), da bodo pri naknadnih prošnjah upoštevani le dokumenti, katerih pristnost je potrjena, ker je bilo že v prejšnjem azilnem postopku ugotovljeno, da prošnja za azil ni verodostojna, in da se to upošteva pri obravnavanju novo predloženih elementov. V obravnavani zadevi pa se ne sme spregledati dejstva, da se je velik del dokazov štel za verodostojen.

73. Prav tako splošna pravila o dokaznem bremenu ali obveznosti sodelovanja države članice, ki so bila uvedena v zvezi s prvotnimi prošnjami za mednarodno zaščito, ne smejo biti drugačna, ko gre za presojo v predhodni obravnavi naknadne prošnje. Na kratko bom povzel ta pravila in njihovo utemeljitev.

74. Kot sem navedel zgoraj, so v členu 4 Direktive o pogojih našteti različni elementi, ki se lahko upoštevajo, in pravila, kako se ti elementi lahko presojajo kot dokazi. Prav tako sem se že skliceval na uvodno izjavo 21 Direktive o azilnih postopkih. S tem pa zakonodajalec Unije dodatno priznava dejstvo, da begunec morda ne bo mogel uporabiti najenostavnejše poti, da bi zapustil državo, od koder mora pobegniti, in da prosilec za mednarodno zaščito morda ne bo vedno mogel vzeti vseh dokumentov in dokazov, ki bi bili lahko uporabni za dokazovanje njegove upravičenosti do mednarodne zaščite.[59]

75. Te težave je prepoznalo tudi Sodišče. Razvilo je pravila, ki opisujejo dolžnosti prosilca oziroma države članice glede zbiranja dokazov. Sodišče je menilo, da je na splošno dolžnost prosilca, da predloži vse elemente, ki so potrebni za utemeljitev prošnje. Vendar je dolžnost države članice, da na stopnji odločanja o ustreznih elementih prošnje sodeluje s prosilcem. Kot je navedlo Sodišče: „Ta zahteva za sodelovanje države članice zato dejansko pomeni, da če dokazi, ki jih predloži prosilec za mednarodno zaščito, iz katerega koli razloga niso celoviti, ažurni ali upoštevni, mora zadevna država članica na tej stopnji postopka s prosilcem aktivno sodelovati, da omogoči, da se zberejo vsi dokazi, ki podpirajo prošnjo. Poleg tega lahko država članica do nekaterih vrst dokumentov lažje dostopa kot prosilec.“[60] To dokazuje, da je iskanje dokazov skupna obveznost prosilca in države članice.

76. Člen 42 Direktive o azilnih postopkih določa predhodno obravnavo. Pozitiven izid navedene obravnave je vstopnica za nadaljnji celotni postopek obravnave. Medtem ko je obseg tega, kar je treba obravnavati, omejen, in sicer na to, ali so se pojavili ali bili navedeni novi elementi ali ugotovitve in ali pomembno povečujejo verjetnost, da prosilec izpolnjuje pogoje za mednarodno zaščito, pa nič ne kaže na to, da se ta obravnava lahko izvede na podlagi drugačnih, torej nižjih standardov kot prvotni postopek. Kot je navedeno zgoraj, člen 19(2) Listine očitno izključuje

[59] Glej tudi ESČP, 18. november 2014, M. A. proti Švici, (CE:ECHR:2014:1118JUD005258913, točki 55 in 62).

[60] Sodba z dne 22. novembra 2012, M. (C-277/11, EU:C:2012:744, točki 65 in 66). To je potrjeno s Praktičnim vodnikom urada EASO: ocena dokazov iz marca 2015, ki ga morajo države članice upoštevati na podlagi uvodne izjave 10 Direktive o azilnih postopkih. V točki 1.2.2.5 je na primer navedeno, da mora morda za presojo zadeve uslužbenec, ki je zadolžen za obravnavo prošnje, po uradni dolžnosti pridobiti druge dokaze.

prakso, s katero se poveča tveganje za izgon osebe v državo, kjer bo podvržena smrtni kazni, mučenju ali drugemu nečloveškemu ali ponižujočemu ravnanju ali kaznovanju, zaradi neobstoja natančne preučitve novih dokazov, ki jih predstavi prosilec.

77. To mora biti jasno: država članica ne sme *samodejno* zavrniti naknadne prošnje za azil kot nedopustne *preprosto* zaradi dejstva, da pristnost dokumentacije, ki je bila predložena v podporo tej prošnji, ni bila potrjena, na podlagi tega, da taki dokumenti, katerih pristnost ni potrjena, ne pomenijo „novih elementov ali ugotovitev“. To ne bi bilo v skladu s členom 40(2) Direktive o azilnih postopkih.

78. Vendar to državi članici ne preprečuje, da prošnjo zavrne kot nedopustno na podlagi drugega merila iz člena 40(3) Direktive o azilnih postopkih, če se s posamično presojo „novih elementov in ugotovitev“ ob upoštevanju vseh upoštevnih vidikov izkaže, da ti dokumenti, katerih pristnost ni potrjena, ne povečajo pomembno verjetnosti, da prosilec izpolnjuje pogoje za mednarodno zaščito. Tako je lahko, če se ugotovi, da so bili dokumenti, katerih pristnost ni potrjena, ponarejeni ali da niso upoštevni ali da ne prispevajo veliko k primeru, navedenemu v prejšnji neuspešni prošnji za azil. Ta presoja bo samodejno vključevala posamično presojo, vključno s tem, na primer, ali je prosilec izpostavljen resni nevarnosti, da bo podvržen smrtni kazni, mučenju ali drugemu nečloveškemu ali ponižujočemu ravnanju ali kaznovanju, kar bi pomenilo razlog za subsidiarno zaščito v skladu s členom 15(b) Direktive o pogojih. Prošnja je seveda lahko zavrnjena tudi na koncu nadaljnje obravnave v skladu s poglavjem II Direktive o azilnih postopkih, čeprav so merila iz člena 40(2) in (3) te direktive izpolnjena.

V. Predlog

79. Glede na navedeno Sodišču predlagam, naj na vprašanji za predhodno odločanje, ki ju je postavilo Rechtbank Den Haag, zittingsplaats ’s-Hertogenbosch (okrožno sodišče v Haagu, ki zaseda v ’s-Hertogenboschu, Nizozemska), odgovori:

1. To, da organ države članice za presojo sledi praksi, v skladu s katero izvirni dokumenti nikoli ne morejo pomeniti novih elementov ali ugotovitev za namene naknadne prošnje za azil, če ni mogoče ugotoviti pristnosti teh dokumentov, ni v skladu s členom 40(2) Direktive 2013/32/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 26. junija 2013 o skupnih postopkih za priznanje ali odvzem mednarodne zaščite v povezavi s členom 4(2) Direktive 2011/95/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 13. decembra 2011 o standardih glede pogojev, ki jih morajo izpolnjevati državljani tretjih držav ali osebe brez državljanstva, da so upravičeni do mednarodne zaščite, glede enotnega statusa beguncev ali oseb, upravičenih do subsidiarne zaščite, in glede vsebine te zaščite. Nobene razlike ni med kopijami dokumentov in dokumenti, ki izvirajo iz vira, ki ga ni mogoče objektivno preveriti, ki jih predloži prosilec v naknadni prošnji, saj je treba vse dokumente skrbno in natančno posamezno preučiti, da se ugotovi, ali pomembno povečujejo verjetnost, da prosilec izpolnjuje pogoje kot upravičenec do mednarodne zaščite, in da se prepreči izgon osebe, če ji osebno in utemeljeno grozi, da bo podvržena ravnanju, ki je v nasprotju s členom 19(2) Listine Evropske unije o temeljnih pravicah.

2. Člena 40 Direktive 2013/32 v povezavi s členom 4(2) Direktive 2011/95 se ne sme razlagati tako, da je organu države članice za presojo dovoljeno, da pri presoji dokumentov in določanju njihove dokazne vrednosti razlikuje med dokumenti, ki so bili predloženi ob prvi prošnji, in tistimi, ki so bili predloženi ob naknadni prošnji. Država članica mora pri presoji dokumentov iz naknadne prošnje s prosilcem sodelovati tako kot v prvotnem postopku.