Zbornik sudske prakse

PRESUDA SUDA (treće vijeće)

10. lipnja 2021.*

„Zahtjev za prethodnu odluku – Granična kontrola, azil i useljavanje – Politika azila – Zajednički postupci za priznavanje i oduzimanje međunarodne zaštite – Direktiva 2013/32/EU – Članak 40. stavak 2. – Naknadni zahtjev – Novi elementi ili utvrđenja – Pojam – Dokumenti čija se vjerodostojnost ne može utvrditi ili čiji se izvor ne može objektivno provjeriti – Direktiva 2011/95/EU – Članak 4. stavci 1. i 2. – Ocjena dokaza – Obveza suradnje dotične države članice”

U predmetu C-921/19,

povodom zahtjeva za prethodnu odluku na temelju članka 267. UFEU-a, koji je uputio Rechtbank Den Haag, zittingsplaats's-Hertogenbosch (Sud u Haagu, stalna služba u 's-Hertogenboschu, Nizozemska), odlukom od 16. prosinca 2019., koju je Sud zaprimio istog dana, u postupku

LH

protiv

Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid,

SUD (treće vijeće),

u sastavu: A. Prechal, predsjednica vijeća, N. Wahl, F. Biltgen, L. S. Rossi (izvjestiteljica) i J. Passer, suci,

nezavisni odvjetnik: G. Hogan,

tajnik: A. Calot Escobar,

uzimajući u obzir pisani postupak,

uzimajući u obzir očitovanja koja su podnijeli:

– za osobu LH, I. M. van Kuilenburg, *advocaat*,

– za nizozemsku vladu, M. K. Bulterman i H. S. Gijzen, u svojstvu agenata,

– za Europsku komisiju, G. Wils, J. Tomkin i M. Condou-Durande, u svojstvu agenata,

saslušavši mišljenje nezavisnog odvjetnika na raspravi održanoj 11. veljače 2021.,

donosi sljedeću

* Jezik postupka: nizozemski

Presudu

1 Zahtjev za prethodnu odluku odnosi se na tumačenje članka 40. stavka 2. Direktive 2013/32/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 26. lipnja 2013. o zajedničkim postupcima za priznavanje i oduzimanje međunarodne zaštite (SL 2013., L 180., str. 60.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 19., svezak 12., str. 249.), u vezi s člankom 4. stavkom 2. Direktive 2011/95/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 13. prosinca 2011. o standardima za kvalifikaciju državljana trećih zemalja ili osoba bez državljanstva za ostvarivanje međunarodne zaštite, za jedinstveni statusa izbjeglica ili osoba koje ispunjavaju uvjete za supsidijarnu zaštitu te sadržaj odobrene zaštite (SL 2011., L 337, str. 9.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 19., svezak 13., str. 248.) i članaka 47. i 52. Povelje Europske unije o temeljnim pravima (u daljnjem tekstu: Povelja).

2 Zahtjev je upućen u okviru spora između osobe LH i Staatssecretarisa van Justitie en Veiligheid (državni tajnik za pravosuđe i sigurnost, Nizozemska, u daljnjem tekstu: državni tajnik) u pogledu njegova odbijanje naknadnog zahtjeva za međunarodnu zaštitu koji je uložila osoba LH.

Pravni okvir

Pravo Unije

Direktiva 2011/95

3 Člankom 4. Direktive 2011/95, naslovljenim „Procjena činjenica i okolnosti”, određuje se:

„1. Države članice mogu utvrditi kao obvezu podnositelja zahtjeva da čim prije dostavi sve potrebne elemente kojima će potkrijepiti svoj zahtjev za međunarodnom zaštitom. Dužnost je države članice da u suradnji s podnositeljem zahtjeva procijeni odgovarajuće elemente zahtjeva.

2. Elementi iz stavka 1. uključuju izjave podnositelja zahtjeva i svu dokumentaciju kojom on raspolaže i koja se odnosi na njegovu dob, podrijetlo, uključujući i podrijetlo njegove rodbine, njegov identitet, državljanstvo/državljanstva, zemlju(-e) i mjesto(-a) prethodnog boravišta, prethodne zahtjeve za azilom, smjerove putovanja, putne isprave i razloge za podnošenje zahtjeva za međunarodnom zaštitom.

3. Zahtjevi za međunarodnom zaštitom procjenjuju se pojedinačno, pri čemu se uzima u obzir sljedeće:

[…]

(b) odgovarajuće izjave i dokumentaciju koje je dostavio podnositelj zahtjeva uključujući informacije o tome je li podnositelj zahtjeva bio ili bi mogao biti izložen proganjanju ili ozbiljnoj nepravdi;

[…]

5. Ako država članica primjenjuje načelo prema kojemu je dužnost podnositelja zahtjeva potkrijepiti dokazima zahtjev za međunarodnom zaštitom i ako neke izjave podnositelja zahtjeva nisu potkrijepljene dokumentacijom ili drugim dokazima, tim izjavama ne treba potvrda ako su ispunjeni sljedeći uvjeti:

(a) podnositelj zahtjeva je učinio iskreni napor da svoj zahtjev potkrijepi dokazima;

(b) podneseni su svi odgovarajući elementi kojima raspolaže podnositelj zahtjeva i dana su zadovoljavajuća objašnjenja u pogledu manjka drugih odgovarajućih elemenata;

(c) utvrdilo se da su izjave podnositelja zahtjeva dosljedne i prihvatljive te da ne proturječe dostupnim posebnim i općim informacijama relevantnima za njegov slučaj;

(d) podnositelj zahtjeva je zatražio međunarodnu zaštitu što je prije mogao, osim ako podnositelj zahtjeva može predočiti opravdane razloge zašto to nije učinio; i

(e) utvrđena je opća vjerodostojnost podnositelja zahtjeva."

4 Člankom 14. stavkom 3. te direktive propisuje se:

„Države članice će opozvati, poništiti [ukinuti] ili odbiti obnoviti status izbjeglice državljaninu treće zemlje ili osobi bez državljanstva ako dotična država članica otkrije, nakon što je takvoj osobi odobren status izbjeglice, da:

[…]

(b) je njegovo ili njezino pogrešno iznošenje ili izostavljanje činjenica, uključujući korištenje krivotvorenih dokumenta, bilo odlučujuće za odobravanje statusa izbjeglice."

Direktiva 2013/32

5 U uvodnim izjavama 3., 18., 25. i 36. Direktive 2013/32 propisano je:

„(3) Europsko se Vijeće na posebnom zasjedanju u Tempereu dana 15. i 16. listopada 1999. usuglasilo da će raditi na uspostavi Zajedničkog europskog sustava azila, koji se temelji na punoj i zajedničkoj primjeni Ženevske konvencije o statusu izbjeglica od 28. srpnja 1951. [*Zbirka međunarodnih ugovora Ujedinjenih naroda*, sv. 189., str. 150., br. 2545 (1954)], kako je izmijenjena Njujorškim protokolom od 31. siječnja 1967. (‚Ženevska konvencija'), pri čemu se potvrđuje načelo zabrane vraćanja i osiguravanje da se nitko ne dostavlja natrag na područje na kojem je trpio progon.

[…]

(18) U interesu je država članica i podnositelja zahtjeva za međunarodnu zaštitu da se odluke o zahtjevima za međunarodnu zaštitu donose što prije, ne dovodeći u pitanje valjanost i sustavnost razmat[r]anja koje se provodi.

[…]

(25) Da bi se ispravno utvrdilo koje osobe trebaju zaštitu kao izbjeglice za potrebe članka 1. Ženevske konvencije, ili kao osobe ovlaštene na supsidijarnu zaštitu, svaki podnositelj treba imati učinkovit pristup postupcima, mogućnost sudjelovanja i odgovarajuće komunicirati s nadležnim tijelima, kako bi podnio mjerodavne činjenice u svom predmetu, te zadovoljavajuća postupovna jamstva, kako bi se mogao braniti u svom predmetu u svim fazama postupka. […]

[…]

(36) Kada podnositelj zahtjeva naknadno podnese zahtjev bez podnošenja novih dokaza ili navođenja novih razloga, bilo bi nerazmjerno da država članica bude obvezan provesti cijeli postupak razmatranja. U tim slučajevima države članice morale imati bi mogućnost da, u skladu s načelom *res judicata*, ocijene zahtjev nedopuštenim."

6 Članak 2. te direktive glasi:

„Za potrebe ove Direktive:

[…]

(b) ‚zahtjev za međunarodnu zaštitu' ili ‚zahtjev' znači zahtjev državljana treće zemlje ili osobe bez državljanstva za zaštitu od strane države članice za koju se smatra da traži status izbjeglice ili status supsidijarne zaštite, a koja nije izričito zatražila drugu vrstu zaštite izvan područja primjene Direktive [2011/95] koja se može posebno primijeniti;

[…]

(q) ‚naknadni zahtjev' znači daljnji zahtjev za međunarodnu zaštitu podnesen nakon donošenja konačne odluke o prethodnom zahtjevu, uključujući slučajeve kada je podnositelj zahtjeva izričito povukao svoj zahtjev te slučajeve kada je tijelo odlučivanja odbacilo zahtjev nakon njegova [prešutnog povlačenja] u skladu s člankom 28. stavkom 1."

7 Poglavlje II. navedene direktive, naslovljeno „Temeljna načela i jamstva", sadržava njezine članke 6. do 30. U članku 10. stavku 3. Direktive 2013/32 navodi se:

„Države članice osiguravaju da se odluke tijela odlučivanja o zahtjevima za međunarodnu zaštitu donose nakon odgovarajućeg razmatranja. U tu svrhu države članice osiguravaju da:

(a) se zahtjevi razmatraju, a odluke donose pojedinačno, objektivno i nepristrano;

[…]"

8 Člankom 31. te direktive propisano je:

„1. Države članice obrađuju zahtjeve za međunarodnu zaštitu u postupku razmatranja u skladu s temeljnim načelima i jamstvima iz poglavlja II.

2. Države članice osiguravaju da se postupak razmatranja što prije zaključi ne dovodeći u pitanje odgovarajuće i cjelovito razmatranje.

[…]

8. Države članice mogu propisati da se u skladu s temeljnim načelima i jamstvima iz poglavlja II. zahtjevi razmatraju ubrzano i/ili vode na granicama ili u tranzitnim zonama u skladu s člankom 43., ako:

[…]

(e) je podnositelj zahtjeva dao očigledno nedosljedne i suprotne, očigledno lažne ili očigledno slabo vjerojatne izjave koje su u suprotnosti s dovoljno provjerenim informacijama o državi porijekla, zbog čega je njegov zahtjev očigledno neuvjerljiv u pogledu tvrdnje da on ili ona ispunjavaju uvjete za međunarodnu zaštitu na temelju [Direktive 2011/95]; ili

[…]"

9 Članak 33. stavak 2. Direktive 2013/32 glasi:

„Države članice mogu smatrati zahtjev za međunarodnu zaštitu nedopuštenim samo ako:

[…]

(d) je zahtjev naknadni zahtjev, pri čemu ne postoje elementi ili utvrđenja u vezi razmatranja je li podnositelj zahtjeva koji ispunjava uvjete kao ovlaštenik međunarodne zaštite na temelju [Direktive 2011/95], naveo ili podnio te nove elemente ili utvrđenja; […]

[…]”

10 U članku 40. te direktive, naslovljenom „Naknadni zahtjev”, predviđa se:

„1. Ako osoba koja je podnijela zahtjev za međunarodnu zaštitu u državi članici dostavi naknadne dokaze ili naknadni zahtjev u istoj državi članici, ta država članica razmatra daljnje dokaze ili elemente naknadnog zahtjeva u okviru razmatranja o prethodnom zahtjevu ili u okviru razmatranja odluke u okviru revizije ili žalbenog postupka ako nadležna tijela pri tome poštuju i razmatraju sve elemente naknadnih dokaza ili zahtjeva.

2. U svrhu odlučivanja o dopustivosti zahtjeva za međunarodnu zaštitu u skladu s članak[om] 33. stavk[om] 2. točk[om] (d), naknadni je zahtjev za međunarodnu zaštitu najprije predmet prethodnog razmatranja o tome [jesu li] se novi elementi ili utvrđenja pojavili ili ih je podnositelj zahtjeva podnio a odnose se na razmatranje ispunjava li podnositelj zahtjeva uvjete za ovlaštenika na međunarodnu zaštitu na temelju Direktive [2011/95].

3. Ako se u prethodnom razmatranju iz stavka 2. zaključi da su se pojavili novi elementi ili utvrđenja ili ih je podnio podnositelj zahtjeva, koji značajno povećavaju vjerojatnost da podnositelj zahtjeva ispunjava uvjete za ovlaštenika na međunarodnu zaštitu na temelju Direktive [2011/95], zahtjev se dalje razmatra u skladu s poglavljem II. Države članice također mogu utvrditi druge razloge za naknadni zahtjev koji se imaju dalje razmatrati.

[…]

5. Kada se u skladu s ovim člankom zahtjev dalje ne razmatra, naknadni se zahtjev smatra nedopuštenim u skladu s člankom 33. stavkom 2. točkom (d).

[…]”

11 Člankom 42. navedene direktive predviđa se:

„1. Države članice osiguravaju da podnositelji zahtjeva čiji je zahtjev predmet prethodnog razmatranja u skladu s člankom 40., uživaju jamstva iz članka 12. stavka 1.

2. Države članice mogu utvrđivati pravila u nacionalnom pravu o prethodnom razmatranju u skladu s člankom 40. Ta pravila mogu, između ostalog:

(a) obvezivati određenog podnositelja zahtjeva da podnese činjenice i materijalne dokaze koji opravdavaju novi postupak;

(b) dozvoljavati vođenje prethodnog razmatranja samo na temelju pisanog navoda bez osobnog razgovora, osim u slučajevima iz članak 40. stavka 6.

Ta pravila podnositelju zahtjeva ne smiju onemogućiti pristup novom postupku niti prouzročiti učinkovitu zabranu ili teško ograničavanje takvog pristupa.

3. Države članice osiguravaju da je podnositelj zahtjeva odgovarajuće obaviješten o ishodu prethodnog razmatranja te, ako se zahtjev neće dalje razmatrati, o razlozima i mogućnostima traženja žalbe ili revizije odluke."

Nizozemsko pravo

12 U članku 30.a stavku 1. Vreemdelingenweta 2000. (Zakon o strancima iz 2000.), od 23. studenoga 2000. (Stb. 2000., br. 495), u verziji koja je primjenjiva na glavni postupak, određuje se:

„Zahtjev za izdavanje dozvole za privremeni boravak na temelju prava na azil iz članka 28. može se proglasiti nedopuštenim u smislu članka 33. Direktive [2013/32] ako:

[…]

d. stranac podnese naknadni zahtjev za azil koji nije potkrijepljen novim elementima ili utvrđenjima odnosno ako se nisu pojavili novi elementi ili utvrđenja koji mogu biti relevantni za ocjenu zahtjeva;

[…]"

Glavni postupak i prethodna pitanja

13 Osoba LH, afganistanski državljanin, radila je otprilike tri i pol godine u svojstvu vozača direktora afganistanske uprave. Tijekom jeseni 2015. vozilo kojim je osoba LH upravljala upalo je u više zasjeda, iz kojih su taj direktor i osoba LH uvijek uspjeli pobjeći. Nakon toga talibani su u više navrata kontaktirali osobu LH prijeteći joj da će je ubiti ako im ne preda navedenog direktora. Osoba LH tada je napustila Afganistan.

14 Dana 8. prosinca 2015. osoba LH podnijela je zahtjev za međunarodnu zaštitu u Nizozemskoj. Državni tajnik je, iako je izjave osobe LH o djelatnostima koje je obavljala kao vozač i o talibanskim zasjedama s kojima je bila suočena smatrao vjerodostojnima, smatrao da, suprotno tomu, njezine izjave u vezi s pojedinačnim prijetnjama koje su joj talibani uputili nisu bile vjerodostojne.

15 Državni tajnik odlukom od 8. lipnja 2017. stoga je odbio zahtjev osobe LH. Ta je odluka postala konačna, s obzirom na to da je posljednji pravni lijek koji je osoba LH uložila odbijen odlukom Raada van State (Državno vijeće, Nizozemska) od 23. ožujka 2018.

16 Osoba LH 26. rujna 2018. podnijela je naknadni zahtjev u okviru kojeg je pokušala potkrijepiti izjave o individualnim prijetnjama koje su joj bile upućene. U tu je svrhu priložila nove dokumente, među kojima i originalne dokumente čije je preslike dostavila u okviru prethodnog postupka, to jest izjavu vatrogasne službe koja ide u prilog njezinoj izjavi da joj je kuća u Afganistanu bila zapaljena, koja je bila popraćena otiscima prstiju svjedoka, izjavu svojeg poslodavca i presliku svojeg ugovora o radu.

17 Budući da je državni tajnik utvrdio, među ostalim, da se vjerodostojnost tih izvornih dokumenata ne može utvrditi na temelju ispitivanja dokumentacije, on je odlukom od 30. kolovoza 2019. proglasio nedopuštenim naknadni zahtjev osobe LH zbog toga što je nemogućnost utvrđivanja vjerodostojnosti tih dokumenata sama po sebi bila dovoljna da ih se ne može smatrati novim elementima ili utvrđenjima.

18 Osoba LH 4. rujna 2019. podnijela je tužbu protiv te odluke sudu koji je uputio zahtjev, Rechtbanku Den Haag, zittingsplaats's-Hertogenbosch (Sud u Haagu, stalna služba u 's-Hertogenboschu, Nizozemska), čije je izvršenje suspendirano putem privremene pravne zaštite.

19 U toj tužbi osoba LH daje objašnjenja o uvjetima u kojima je pribavila predmetne originalne dokumente kao i razloge zbog kojih ih nije mogla ranije podnijeti u okviru postupka koji se odnosio na prvi zahtjev za međunarodnu zaštitu. Međutim, nije mogla opravdati vjerodostojnost tih dokumenata, s obzirom na to da nije raspolagala sredstvima potrebnima za provođenje vještačenja u tu svrhu. Osim toga, navedeni dokumenti u velikom dijelu potječu od afganistanskih tijela, odnosno od afganistanske vatrogasne službe i afganistanske uprave za koju je osoba LH radila. Prema njezinu mišljenju, nerazumno je isključivo na podnositelja zahtjeva za međunarodnu zaštitu staviti teret dokazivanja vjerodostojnosti takvih dokumenata kad je državnom tajniku lakše provesti istrage koje su u tu svrhu potrebne tako da stupi u kontakt s tim afganistanskim tijelima.

20 Sud koji je uputio zahtjev pojašnjava da razmatranje koje je proveo državni tajnik ni na koji način ne upućuje na zaključak da dokumenti koje je osoba LH podnijela u prilog svojem naknadnom zahtjevu za međunarodnu zaštitu ne bi bili vjerodostojni, da ne bi potjecali od nadležnog tijela, da bi bili krivotvoreni ili da ne bi bili točni u pogledu sadržaja. Dakle, državni tajnik nema konkretne sumnje u pogledu vjerodostojnosti dokumenata, nego samo smatra da mu se o njima nije moguće izjasniti. Osim toga, državni tajnik odbio je osobi LH odobriti osobni razgovor prije nego što je njezin naknadni zahtjev proglasio nedopuštenim.

21 Taj sud pojašnjava da, u skladu s nacionalnom sudskom praksom, ne postoji nijedan novi element ili utvrđenje ako vjerodostojnost dokumenata kojima podnositelj zahtjeva za međunarodnu zaštitu namjerava dokazati postojanje takvog elementa ili utvrđenja nije utvrđena. Prema toj sudskoj praksi, na tom je podnositelju zahtjeva da dokaže vjerodostojnost dokumenata kojima potkrepljuje svoj naknadni zahtjev a da to pritom ne sprečava državnog tajnika da u tu svrhu pomaže podnositelju zahtjeva tako da sam ispita tu vjerodostojnost. Međutim, to ni na koji način ne umanjuje vlastitu odgovornost podnositelja zahtjeva.

22 U tim okolnostima sud koji je uputio zahtjev smatra da, kako bi se ispitalo jesu li nizozemski propisi i sudska praksa u skladu s pravom Unije, valja tumačiti pojam „novi elementi i utvrđenja" u smislu članka 40. stavka 2. Direktive 2013/32.

23 Međutim, pojam „element", iako se nalazi u više odredaba te direktive, njome nije definiran. Stoga za tumačenje tog pojma valja uputiti i na članak 4. Direktive 2011/95, koji ne pravi nikakvu razliku između elemenata podnesenih u prilog prvom zahtjevu za međunarodnu zaštitu i onih koji su podneseni u potporu naknadnim zahtjevima. Čak se ne zahtijeva da se vjerodostojnost dokumenata dokaže da bi ih se smatralo „novim elementom ili utvrđenjem". U članku 4. stavku 2. Direktive 2011/95 samo se navodi da su „svi dokumenti" kojima raspolaže podnositelj zahtjeva obuhvaćeni pojmom „element".

24 Osim toga, ako bi se uzimanje u obzir i razmatranje merituma izvornih dokumenata trebalo odbiti samo zbog toga što se njihova vjerodostojnost ne može utvrditi, to bi moglo biti protivno pravu na azil, zabrani prisilnog udaljenja ili vraćanja i pravu na djelotvoran pravni lijek, kako su navedeni u člancima 18., 19. i 47. Povelje.

25 Naposljetku, sud koji je uputio zahtjev ističe da u trenutačnoj nizozemskoj upravnoj praksi prilikom prvog zahtjeva za međunarodnu zaštitu nadležno tijelo, kako bi procijenilo vjerodostojnost navoda podnositelja zahtjeva koji idu u prilog njegovu zahtjevu za azil, uzima u obzir dokumente čija vjerodostojnost nije utvrđena. Samo kada se dvojbe u pogledu njihove vjerodostojnosti pojave u okviru naknadnog zahtjeva, te sumnje predstavljaju osnovu za to tijelo da odmah zaključi da ne postoje novi elementi ili utvrđenja, što stoga dovodi do nedopuštenosti takvog zahtjeva.

26 U tim je okolnostima Rechtbank Den Haag, zittingsplaats's-Hertogenbosch (Sud u Haagu, stalna služba u s-Hertogenboschu) odlučio prekinuti postupak i uputiti Sudu sljedeća prethodna pitanja:

„1. Je li u skladu s člankom 40. stavkom 2. [Direktive 2013/32], u vezi s člankom 4. stavkom 2. [Direktive 2011/95] i člancima 47. i 52. [Povelje], ako tijelo odlučivanja države članice odredi da izvornici dokumenata nikada ne mogu biti novi elementi ili utvrđenja ako se vjerodostojnost tih dokumenata ne može utvrditi? U slučaju niječnog odgovora, mijenja li se nešto u tom slučaju ako podnositelj zahtjeva u okviru naknadnog zahtjeva dostavi preslike dokumenata ili dokumente koji potječu iz izvora koji se ne može objektivno provjeriti?

2. Treba li članak 40. [Direktive 2013/32], u vezi s člankom 4. stavkom 2. [Direktive 2011/95], tumačiti na način da je tijelu odlučivanja države članice prilikom provjere dokumenata i priznavanja njihove dokazne snage dopušteno razlikovati ih prema tomu dostavljaju li se dokumenti u okviru prvog zahtjeva ili naknadnog zahtjeva? Je li državi članici dopušteno da u slučaju dostavljanja dokumenata u okviru naknadnog zahtjeva više ne ispunjava svoju obvezu suradnje ako se vjerodostojnost tih dokumenata ne može utvrditi?"

Prethodna pitanja

Prvo pitanje

27 Svojim prvim pitanjem sud koji je uputio zahtjev u biti pita treba li članak 40. stavak 2. Direktive 2013/32, u vezi s člankom 4. stavkom 2. Direktive 2011/95, tumačiti na način da mu se protivi nacionalno zakonodavstvo na temelju kojeg se za svaki dokument koji je podnositelj zahtjeva za međunarodnu zaštitu podnio u prilog naknadnom zahtjevu automatski može smatrati da ne predstavlja „novi element ili utvrđenje" u smislu te odredbe kada se ne može utvrditi vjerodostojnost tog dokumenta ili se izvor takvog dokumenta ne može objektivno provjeriti.

28 Kako bi se odgovorilo na to pitanje, valja podsjetiti na to da, u skladu s ustaljenom sudskom praksom Suda, iz zahtjeva ujednačene primjene prava Unije i načela jednakosti proizlazi da tekst odredbe prava Unije koja radi utvrđivanja svojeg smisla i dosega ne sadržava nikakvo izričito upućivanje na pravo država članica treba u cijeloj Europskoj uniji tumačiti autonomno i ujednačeno, uzimajući u obzir ne samo tekst te odredbe nego i njezin kontekst i cilj koji se želi postići propisom o kojem je riječ (presude od 25. lipnja 2020., Ministerio Fiscal (Tijelo koje može zaprimiti zahtjev za međunarodnu zaštitu), C-36/20 PPU, EU:C:2020:495, t. 53. i navedena sudska praksa i od 14. siječnja 2021., The International Protection Appeals Tribunal i dr., C-322/19 i C-385/19, EU:C:2021:11, t. 57.).

29 Stoga, kao prvo, valja utvrditi da se u tekstu članka 40. Direktive 2013/32 ne pojašnjava pojam „novi elementi ili utvrđenja" kojima se može potkrijepiti naknadni zahtjev.

30 Kao drugo, kad je riječ o kontekstu u kojem se nalazi ta odredba, valja istaknuti da članak 40. Direktive 2013/32, zajedno s njezinim člancima 41. i 42., čini dio odjeljka IV. poglavlja III. te direktive, naslovljenog „Prvostupanjski postupci". Dio tog istog poglavlja je članak 31. navedene direktive, naslovljen „Postupak razmatranja", čijim se stavcima 1. i 2. predviđa da države članice, s jedne strane, obrađuju zahtjeve za međunarodnu zaštitu u okviru postupka razmatranja u skladu s temeljnim načelima i jamstvima iz poglavlja II. te direktive i, s druge strane, osiguravaju da se postupak razmatranja zaključi u najkraćem mogućem roku, ne dovodeći u pitanje odgovarajuće i cjelovito razmatranje.

31 Međutim, u smislu članka 2. točke (q) Direktive 2013/32, naknadni zahtjev je zahtjev za međunarodnu zaštitu koji obilježava okolnost da je bio podnesen nakon što je donesena konačna odluka o prethodnom zahtjevu.

32 Stoga, budući da je naknadni zahtjev, kao takav, zahtjev za međunarodnu zaštitu, države članice na temelju članka 31. stavka 1. te direktive postupaju s takvim zahtjevom u skladu s temeljnim načelima i jamstvima iz poglavlja II. navedene direktive.

33 S obzirom na navedeno, ako podnositelj zahtjeva podnese naknadni zahtjev za međunarodnu zaštitu bez iznošenja novih dokaza ili argumenata, države članice mogu, kao što je to navedeno u uvodnoj izjavi 36. Direktive 2013/32 i kao što to proizlazi iz njezina članka 33. stavka 2., odbiti takav zahtjev kao nedopušten, u skladu s načelom pravomoćnosti. Naime, u takvom slučaju bilo bi neproporcionalno obvezati te države da provedu novi potpuni postupak razmatranja.

34 U članku 40. stavcima 2. i 3. Direktive 2013/32 tako se predviđa obrada naknadnih zahtjeva u dvije faze. Prva faza, koja je preliminarnog karaktera, ima za cilj provjeru dopuštenosti tih zahtjeva, dok se druga faza odnosi na razmatranje njihova merituma.

35 Ta se prva faza također odvija u dva koraka, pri čemu u svakom od njih dolazi do provjere različitih uvjeta dopuštenosti utvrđenih tim istim odredbama.

36 Stoga, kao prvo, članak 40. stavak 2. Direktive 2013/32 određuje, kako bi se donijela odluka o dopuštenosti zahtjeva za međunarodnu zaštitu na temelju članka 33. stavka 2. točke (d) te direktive, da je naknadni zahtjev najprije predmet prethodnog razmatranja kako bi se utvrdilo jesu li se pojavili novi elementi ili utvrđenja odnosno je li ih podnositelj zahtjeva podnio, a koji se odnose na razmatranje s ciljem utvrđivanja ispunjava li podnositelj zahtjeva uvjete za ovlaštenika na međunarodnu zaštitu na temelju Direktive 2011/95.

37 Samo ako stvarno postoje novi elementi ili utvrđenja u odnosu na prvi zahtjev za međunarodnu zaštitu, ispitivanje dopuštenosti naknadnog zahtjeva nastavlja se u drugom koraku, u skladu s člankom 40. stavkom 3. te direktive, kako bi se provjerilo povećavaju li ti novi elementi i utvrđenja značajno vjerojatnost da navedeni podnositelj zahtjeva ispunjava uvjete za ovlaštenika na taj status.

38 Stoga, iako oba ta uvjeta dopuštenosti moraju biti ispunjena kako bi se razmatranje naknadnog zahtjeva nastavilo u skladu s člankom 40. stavkom 3. navedene direktive, ostaje činjenica da su oni različiti i da ih se ne smije miješati.

39 U ovom slučaju sud koji je uputio zahtjev želi znati može li dokument čija se vjerodostojnost i istinitost ne mogu isključiti biti „novi element ili utvrđenje” u smislu članka 40. stavka 2. Direktive 2013/32, iako se njegova vjerodostojnost ne može utvrditi ili se njegov izvor ne može objektivno provjeriti.

40 U tom pogledu valja istaknuti da, s obzirom na to da se člankom 40. stavkom 2. Direktive 2013/32 ne pravi nikakva razlika između prvog zahtjeva za međunarodnu zaštitu i naknadnog zahtjeva s obzirom na prirodu elemenata ili činjenica na temelju kojih se može dokazati da podnositelj zahtjeva ispunjava uvjete za ovlaštenika na međunarodnu zaštitu na temelju Direktive 2011/95, procjenu utvrđenja i okolnosti u prilog tim zahtjevima u oba slučaja treba provoditi u skladu s člankom 4. Direktive 2011/95.

41 Najprije, u tom članku 4. stavku 2. definiraju se relevantni elementi u prilog zahtjevu za međunarodnu zaštitu, poput onih koji odgovaraju „izjav[ama] podnositelja zahtjeva i sv[oj] dokumentacij[i] kojom on raspolaže i koja se odnosi na njegovu dob, podrijetlo, uključujući i podrijetlo njegove rodbine, njegov identitet, državljanstvo/državljanstva, zemlju(-e) i mjesto(-a) prethodnog boravišta, prethodne zahtjeve za azilom, smjerove putovanja, putne isprave i razloge za podnošenje zahtjeva za međunarodnu zaštitu”.

42 Nadalje, člankom 4. stavkom 3. točkom (b) Direktive 2011/95 nalaže se pojedinačna ocjena zahtjeva, uzimajući u obzir, među ostalim, relevantne dokumente koje je podnio podnositelj zahtjeva, a da se pritom ne zahtijeva da ti dokumenti nužno budu ovjereni.

43 Naposljetku, u skladu s člankom 4. stavkom 5. Direktive 2011/95, ako neke izjave podnositelja zahtjeva nisu potkrijepljene dokumentacijom ili drugim dokazima, tim izjavama ne treba potvrda ako je, kao prvo, podnositelj zahtjeva učinio iskreni napor da svoj zahtjev potkrijepi dokazima, kao drugo, ako su podneseni svi odgovarajući elementi kojima raspolaže podnositelj zahtjeva i da su dana zadovoljavajuća objašnjenja u pogledu manjka drugih odgovarajućih elemenata, kao treće, ako su izjave podnositelja zahtjeva ocijenjene kao dosljedne i prihvatljive te ne proturječe dostupnim posebnim i općim informacijama relevantnima za njegov zahtjev i, kao četvrto, ako je podnositelj zahtjeva zatražio međunarodnu zaštitu što je prije mogao, osim ako može predočiti opravdane razloge zašto to nije učinio, te ako je utvrđena opća vjerodostojnost podnositelja zahtjeva.

44 Iz toga slijedi da svaki dokument koji je podnositelj zahtjeva podnio u potporu svojem zahtjevu za međunarodnu zaštitu treba smatrati elementom tog zahtjeva koji treba uzeti u obzir, u skladu s člankom 4. stavkom 1. Direktive 2011/95, i da, slijedom toga, nemogućnost potvrde vjerodostojnosti tog dokumenta ili nepostojanje bilo kojeg objektivno provjerljivog izvora ne može samo po sebi opravdati isključenje takvog dokumenta iz razmatranja koje je tijelo odlučivanja dužno provesti u skladu s člankom 31. Direktive 2013/32.

45 Kad je riječ o naknadnom zahtjevu, izostanak potvrde vjerodostojnosti dokumenta stoga ne može odmah dovesti do zaključka o nedopuštenosti tog zahtjeva a da se pritom ne razmotri čini li taj dokument novo utvrđenje ili element te, prema potrebi, povećava li znatno vjerojatnost da podnositelj zahtjeva ispunjava uvjete za ovlaštenika na međunarodnu zaštitu na temelju Direktive 2011/95.

46 Kao što je to u biti istaknuo nezavisni odvjetnik u točki 62. svojeg mišljenja, takvo tumačenje potvrđuje okolnost da, u skladu s člankom 31. stavkom 8. točkom (e) Direktive 2013/32, čak i lažne izjave opravdavaju odbijanje zahtjeva za međunarodnu zaštitu samo ako taj zahtjev čine neuvjerljivim, što pretpostavlja da ih je nadležno tijelo prije toga smatralo dopuštenima te da ih je ispitalo.

47 Kao treće, tumačenje članka 40. stavka 2. Direktive 2013/32 koje stoga proizlazi iz konteksta u kojem se nalazi ta odredba također je potvrđeno ciljevima te direktive.

48 Naime, iz uvodnih izjava 3., 18. i 25. Direktive 2013/32 proizlazi da je njezin cilj uspostaviti zajednički europski sustav azila, u kojem se, s jedne strane, svakom podnositelju zahtjeva mora omogućiti učinkovit pristup postupcima, mogućnost suradnje i odgovarajućeg komuniciranja s nadležnim tijelima kako bi mogao iznijeti relevantne činjenice koje se na njega odnose te mogao imati dostatna postupovna jamstva kako bi u svim fazama postupka mogao štititi svoje interese i, s druge strane, da se odluke o zahtjevima za međunarodnu zaštitu donose što prije, ne dovodeći u pitanje valjanost i sustavnost razmatranja koje se provodi.

49 Osim toga, što se tiče postupka provjere dopuštenosti naknadnog zahtjeva, njime se nastoji, kao što to proizlazi iz uvodne izjave 36. Direktive 2013/32, državama članicama omogućiti da kao nedopušten odbace svaki naknadni zahtjev koji je podnesen u slučaju kada ne postoji nikakav novi element ili utvrđenje, a sve kako bi se poštovalo načelo pravomoćnosti koje se odnosi na raniju odluku.

50 Iz toga slijedi da se razmatranje pitanja temelji li se naknadni zahtjev na novim elementima ili utvrđenjima koja se odnose na razmatranje s ciljem utvrđivanja ispunjava li podnositelj zahtjeva uvjete za ovlaštenika na međunarodnu zaštitu na temelju Direktive 2011/95 treba ograničiti na provjeru postoje li u prilog tom zahtjevu elementi ili utvrđenja koja nisu bila razmotrena u okviru odluke donesene o prethodnom zahtjevu i na kojima se ta odluka koja je postala pravomoćna nije mogla temeljiti.

51 Drukčije tumačenje članka 40. stavka 2. Direktive 2013/32, koje bi podrazumijevalo da će tijelo nadležno za odlučivanje u stadiju provjere postojanja novih elemenata ili utvrđenja u prilog naknadnom zahtjevu provesti ocjenu tih elemenata i utvrđenja, osim činjenice da bi dovelo do miješanja različitih faza postupka razmatranja takvog zahtjeva, bilo bi protivno cilju Direktive 2013/32 da se osigura što je moguće brže razmatranje zahtjeva za međunarodnu zaštitu.

52 Isto tako, tumačenje te odredbe na način da se njome nalaže da su svi dokumenti podneseni u prilog naknadnom zahtjevu dopušteni samo ako je taj dokument ovjeren bilo bi protivno cilju te direktive da se osigura valjanost i sustavnost razmatranja takvog zahtjeva.

53 Prema tome, samo u okviru druge faze provjere dopuštenosti naknadnog zahtjeva, kako je ona opisana u točki 37. ove presude, ocjena tijela odlučivanja mora se odnositi na provjeru može li se novim elementima i utvrđenjima koji su se pojavili ili koje je podnositelj zahtjeva podnio značajno povećati vjerojatnost da on ispunjava uvjete za status ovlaštenika međunarodne zaštite na temelju Direktive 2011/95.

54 S obzirom na prethodna razmatranja, na prvo pitanje valja odgovoriti da članak 40. stavak 2. Direktive 2013/32, u vezi s člankom 4. stavkom 2. Direktive 2011/95, treba tumačiti na način da mu se protivi nacionalni propis na temelju kojeg se za svaki dokument koji podnositelj zahtjeva za međunarodnu zaštitu podnese u prilog naknadnom zahtjevu automatski smatra da nije „novi element ili utvrđenje” u smislu te odredbe kada se vjerodostojnost tog dokumenta ne može utvrditi ili se izvor takvog dokumenta ne može objektivno provjeriti.

Drugo pitanje

55 Svojim drugim pitanjem sud koji je uputio zahtjev u biti pita treba li članak 40. Direktive 2013/32, u vezi s člankom 4. stavcima 1. i 2. Direktive 2011/95, tumačiti na način da se, s jedne strane, ocjena dokaza podnesenih u prilog zahtjevu za međunarodnu zaštitu može razlikovati ovisno o tome je li riječ o prvom ili o naknadnom zahtjevu i, s druge strane, da je država članica ovlaštena ne surađivati s podnositeljem zahtjeva u cilju razmatranja relevantnih elemenata njegova zahtjeva kada on u prilog tom zahtjevu podnese dokumente čija se vjerodostojnost ne može utvrditi.

56 Sud koji je uputio zahtjev postavlja to pitanje s obzirom na dosadašnju nizozemsku upravnu praksu, navedenu u točki 25. ove presude, prema kojoj nadležno tijelo prilikom prvog zahtjeva, kako bi ocijenilo vjerodostojnost navoda podnositelja zahtjeva koji idu u prilog njegovu zahtjevu za azil, uzima u obzir dokumente čija vjerodostojnost nije utvrđena, iako je prilikom kasnijeg zahtjeva nesigurnost u pogledu vjerodostojnosti tih dokumenata sama po sebi razlog da to tijelo zaključi da ne postoje novi elementi i utvrđenja, što automatski dovodi do nedopuštenosti tog posljednjeg zahtjeva.

57 Kako bi se odgovorilo na to pitanje, valja istaknuti, s jedne strane, da iz članaka 40. do 42. Direktive 2013/32, koji se odnose na naknadne zahtjeve, uopće ne proizlazi da je zakonodavac Unije imao namjeru državama članicama omogućiti da predvide da se ocjena dokaza podnesenih u potporu zahtjevu za međunarodnu zaštitu može razlikovati ovisno o tome radi li se o prvom ili naknadnom zahtjevu.

58 Naprotiv, kao što to proizlazi iz točke 40. ove presude, s obzirom na to da se člankom 40. stavkom 2. Direktive 2013/32 ne pravi razlika između prvog i naknadnog zahtjeva s obzirom na elemente ili činjenice kojima se može dokazati da podnositelj zahtjeva ispunjava uvjete za ovlaštenika na međunarodnu zaštitu na temelju Direktive 2011/95, procjenu činjenica i okolnosti u prilog tim zahtjevima treba u oba slučaja provoditi u skladu s člankom 4. Direktive 2011/95.

59 Stoga, iako okolnost da je prvi zahtjev već bio predmet iscrpnog razmatranja opravdava to da države članice najprije prethodno ispituju dopuštenost naknadnog zahtjeva s obzirom, među ostalim, na postojanje u prilog tom zahtjevu novih elemenata ili činjenica koje se odnose na razmatranje s ciljem utvrđivanja ispunjava li podnositelj zahtjeva uvjete za ovlaštenika na međunarodnu zaštitu na temelju Direktive 2011/95, navedena okolnost ne može, nasuprot tomu, opravdati i neprovođenje ocjene tih elemenata ili utvrđenja u okviru tog prethodnog razmatranja u skladu s člankom 10. stavkom 3. točkom (a) Direktive 2013/32 i, kao što je to također nezavisni odvjetnik naveo u točkama 65. i 66. svojeg mišljenja, člankom 4. Direktive 2011/95.

60 S druge strane, u skladu s člankom 4. stavkom 1. Direktive 2011/95, na dotičnoj je državi članici da u suradnji s podnositeljem zahtjeva ispita relevantne elemente zahtjeva za međunarodnu zaštitu.

61 Međutim, u mjeri u kojoj, kao što to proizlazi iz točke 44. ove presude, dokument, čak i ako se njegova vjerodostojnost ne može dokazati ili se njegov izvor ne može objektivno provjeriti, čini element koji je podnesen u prilog zahtjevu, dotična država članica dužna je, u skladu s tom istom odredbom, ispitati taj dokument u suradnji s podnositeljem zahtjeva.

62 Osim toga, u tom kontekstu valja podsjetiti na to da, kako bi podnošenje takvog dokumenta moglo dovesti do toga da se, na temelju članka 40. stavka 3. Direktive 2013/32, meritorno razmatranje nastavi u skladu s njezinim poglavljem II., nije potrebno da se država članica uvjeri da taj novi dokument u dovoljnoj mjeri potkrepljuje naknadni zahtjev, nego je dovoljno da se navedenim dokumentom značajno povećava vjerojatnost da podnositelj zahtjeva ispunjava uvjete za status ovlaštenika na međunarodnu zaštitu na temelju Direktive 2011/95.

63 S obzirom na prethodno navedeno, na drugo pitanje valja odgovoriti da članak 40. Direktive 2013/32, u vezi s člankom 4. stavcima 1. i 2. Direktive 2011/95, treba tumačiti na način da se, s jedne strane, ocjena dokaza podnesenih u prilog zahtjevu za međunarodnu zaštitu ne može razlikovati ovisno o tome je li riječ o prvom ili o naknadnom zahtjevu i, s druge strane, da je država članica dužna surađivati s podnositeljem zahtjeva kako bi se ispitali relevantni elementi njegova naknadnog zahtjeva kada on u prilog tom zahtjevu podnese dokumente čija se vjerodostojnost ne može utvrditi.

Troškovi

64 Budući da ovaj postupak ima značaj prethodnog pitanja za stranke glavnog postupka pred sudom koji je uputio zahtjev, na tom je sudu da odluči o troškovima postupka. Troškovi podnošenja očitovanja Sudu, koji nisu troškovi spomenutih stranaka, ne nadoknađuju se.

Slijedom navedenog, Sud (treće vijeće) odlučuje:

1. **Članak 40. stavak 2. Direktive 2013/32/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 26. lipnja 2013. o zajedničkim postupcima za priznavanje i oduzimanje međunarodne zaštite, u vezi s člankom 4. stavkom 2. Direktive 2011/95/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 13. prosinca 2011. o standardima za kvalifikaciju državljana trećih zemalja ili osoba bez državljanstva za ostvarivanje međunarodne zaštite, za jedinstveni statusa izbjeglica ili osoba koje ispunjavaju uvjete za supsidijarnu zaštitu te sadržaj odobrene zaštite, treba tumačiti na način da mu se protivi nacionalni propis na temelju kojeg se za svaki dokument koji podnositelj zahtjeva za međunarodnu zaštitu podnese u prilog naknadnom zahtjevu automatski smatra da ne predstavlja „novi element ili utvrđenje”, u smislu te odredbe, kada se ne može utvrditi vjerodostojnost tog dokumenta ili se izvor takvog dokumenta ne može objektivno provjeriti.**

2. **Članak 40. Direktive 2013/32, u vezi s člankom 4. stavcima 1. i 2. Direktive 2011/95, treba tumačiti na način da se, s jedne strane, ocjena dokaza podnesenih u prilog zahtjevu za međunarodnu zaštitu ne može razlikovati ovisno o tome je li riječ o prvom ili o naknadnom**

zahtjevu i, s druge strane, da je država članica dužna surađivati s podnositeljem zahtjeva kako bi se ispitali relevantni elementi njegova naknadnog zahtjeva kada on u prilog svojemu zahtjevu podnese dokumente čija se vjerodostojnost ne može utvrditi.

Potpisi