



Zbiór Orzeczeń

WYROK TRYBUNAŁU (trzecia izba)

z dnia 10 czerwca 2021 r. *

Odesłanie prejudycjalne – Kontrole graniczne, azyl i imigracja – Polityka azyłowa – Wspólne procedury udzielania i cofania ochrony międzynarodowej – Dyrektywa 2013/32/UE – Artykuł 40 ust. 2 – Kolejny wniosek – Nowe elementy lub ustalenia – Pojęcie – Dokumenty, których autentyczność nie może zostać stwierdzona lub których źródła nie można obiektywnie zweryfikować – Dyrektywa 2011/95/UE – Artykuł 4 ust. 1 i 2 – Ocena dowodów – Obowiązek współpracy danego państwa członkowskiego

W sprawie C-921/19

mającej za przedmiot wniosek o wydanie, na podstawie art. 267 TFUE, orzeczenia w trybie prejudycjalnym, złożony przez Rechtbank Den Haag, zittingsplaats 's-Hertogenbosch (sąd rejonowy w Hadze, ośrodek zamiejscowy w 's-Hertogenbosch, Niderlandy) postanowieniem z dnia 16 grudnia 2019 r., które wpłynęło do Trybunału w tym samym dniu, w postępowaniu:

LH

przeciwko

Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid,

TRYBUNAŁ (trzecia izba),

w składzie: A. Prechal, prezes izby, N. Wahl, F. Biltgen, L.S. Rossi (sprawozdawczyni) i J. Passer, sędziowie,

rzecznik generalny: G. Hogan,

sekretarz: A. Calot Escobar,

uwzględniając pisemny etap postępowania,

rozważywszy uwagi, które przedstawili:

- w imieniu LH – I.M. van Kuilenburg, advocaat,
- w imieniu rządu niderlandzkiego – M.K. Bulterman i H.S. Gijzen, w charakterze pełnomocników,

* Język postępowania: niderlandzki.

– w imieniu Komisji Europejskiej – G. Wils, J. Tomkin i M. Condou-Durande, w charakterze pełnomocników,

po zapoznaniu się z opinią rzecznika generalnego na posiedzeniu w dniu 11 lutego 2021 r.,

wydaje następujący

Wyrok

- 1 Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym dotyczy wykładni art. 40 ust. 2 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/32/UE z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie wspólnych procedur udzielania i cofania ochrony międzynarodowej (Dz.U. 2013, L 180, s. 60) w związku z art. 4 ust. 2 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/95/UE z dnia 13 grudnia 2011 r. w sprawie norm dotyczących kwalifikowania obywateli państw trzecich lub bezpaństwowców jako beneficjentów ochrony międzynarodowej, jednolitego statusu uchodźców lub osób kwalifikujących się do otrzymania ochrony uzupełniającej oraz zakresu udzielanej ochrony (Dz.U. 2011, L 337, s. 9), a także art. 47 i 52 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej (zwana dalej „kartą”).
- 2 Wniosek ten został złożony w ramach sporu między LH a Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (sekretarzem stanu ds. sprawiedliwości i bezpieczeństwa, Niderlandy, zwanym dalej „sekretarzem stanu”) w przedmiocie odrzucenia przez tego ostatniego kolejnego wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej złożonego przez LH.

Ramy prawne

Prawo Unii

Dyrektywa 2011/95

- 3 Artykuł 4 dyrektywy 2011/95, zatytułowany „Ocena faktów i okoliczności”, stanowi:

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

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

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

[...]

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

[...]

5. W przypadku gdy państwo członkowskie stosuje zasadę, że obowiązkiem wnioskodawcy jest uzasadnienie wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej, i gdy niektóre treści oświadczeń wnioskodawcy nie są poparte dokumentami ani innymi dowodami, potwierdzenie takich treści nie jest konieczne pod następującymi warunkami:

a) wnioskodawca poczynił rzeczywisty wysiłek, aby uzasadnić swój wniosek;

b) wszystkie właściwe elementy będące w posiadaniu wnioskodawcy zostały przedstawione oraz złożono zadowalające wyjaśnienia co do braku innych istotnych elementów;

c) oświadczenia wnioskodawcy zostały uznane za spójne i wiarygodne i nie są sprzeczne z dostępnymi szczegółowymi i ogólnymi informacjami mającymi znaczenie dla sprawy wnioskodawcy;

d) wnioskodawca wystąpił o udzielenie ochrony międzynarodowej w najwcześniejszym możliwym terminie, chyba że może on wskazać zasadny powód, dlaczego tego nie zrobił; oraz

e) stwierdzono ogólną wiarygodność wnioskodawcy”.

4 Artykuł 14 ust. 3 tej dyrektywy stanowi:

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

[...]

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

Dyrektywa 2013/32

5 Motywy 3, 18, 25 i 36 dyrektywy 2013/32 stanowią:

„(3) Na specjalnym posiedzeniu w Tampere w dniach 15 i 16 października 1999 r. Rada Europejska uzgodniła podjęcie wysiłków mających na celu ustanowienie wspólnego europejskiego systemu azylowego, opartego na pełnym i integralnym stosowaniu Konwencji genewskiej dotyczącej statusu uchodźców z dnia 28 lipca 1951 r. [Recueil des traités des Nations unies, t. 189, s. 150, nr 2545 (1954)], zmienionej protokołem

nowojorskim z dnia 31 stycznia 1967 r. [zwanej dalej »konwencją genewską«], potwierdzając w ten sposób zasadę non-refoulement i zapewniając, aby nikt nie był odsyłany tam, gdzie narażony jest na prześladowania.

[...]

- (18) Podejmowanie decyzji w sprawie wniosków o udzielenie ochrony międzynarodowej w najkrótszym możliwym terminie leży w interesie zarówno państw członkowskich, jak i wnioskodawców, bez uszczerbku dla odpowiedniego i kompletnego rozpatrywania wniosku.

[...]

- (25) W interesie prawidłowego uznania osób potrzebujących ochrony za uchodźców w rozumieniu art. 1 konwencji genewskiej lub za osoby kwalifikujące się do objęcia ich ochroną uzupełniającą, każdy wnioskodawca powinien mieć skuteczny dostęp do procedur, możliwość współpracy i właściwego komunikowania się z właściwymi organami w celu przedstawienia istotnych okoliczności faktycznych swojej sprawy oraz wystarczające gwarancje proceduralne w celu prowadzenia swojej sprawy na wszystkich etapach procedury. [...]

[...]

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

6 Artykuł 2 tej dyrektywy brzmi następująco:

„Na użytek niniejszej dyrektywy:

[...]

- b) »wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej« lub »wniosek« oznacza wniosek o ochronę ze strony państwa członkowskiego, z którym występuje obywatel państwa trzeciego lub bezpaństwowiec, którego można uznać za osobę ubiegającą się o status uchodźcy lub status ochrony uzupełniającej, i który nie występuje wyraźnie o inny rodzaj ochrony, pozostający poza zakresem dyrektywy [2011/95], o który można osobno wystąpić;

[...]

- q) »kolejny wniosek« oznacza następny wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej, z którym występuje się po tym, jak ostateczna decyzja w odniesieniu do poprzedniego wniosku została podjęta, w tym w przypadkach, gdy wnioskodawca wyraźnie wycofał swój wniosek oraz w przypadkach, gdy organ rozstrzygający odrzucił wniosek w następstwie dorozumianego wycofania wniosku zgodnie z art. 28 ust. 1”.

- 7 Rozdział II wspomnianej dyrektywy, zatytułowany „Podstawowe zasady i gwarancje”, obejmuje jej art. 6–30. Artykuł 10 ust. 3 dyrektywy 2013/32 stanowi:

„Państwa członkowskie zapewniają, aby decyzje organu rozstrzygającego w sprawie wniosków o udzielenie ochrony międzynarodowej były podejmowane po odpowiednim rozpatrzeniu. W tym celu państwa członkowskie zapewniają, aby:

a) wnioski były rozpatrywane, a decyzje podejmowane indywidualnie, obiektywnie i bezstronnie;

[...]”.

- 8 Artykuł 31 te samej dyrektywy przewiduje:

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

2. Państwa członkowskie zapewniają, aby procedura rozpatrywania wniosku została zakończona w najkrótszym możliwym terminie, bez uszczerbku dla odpowiedniego i pełnego rozpatrzenia.

[...]

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

[...]

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

[...]”.

- 9 Artykuł 33 ust. 2 dyrektywy 2013/32 brzmi następująco:

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

[...]

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

[...]”.

10 Artykuł 40 tej dyrektywy, zatytułowany „Kolejne wnioski”, stanowi:

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

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

3. Jeżeli we wstępnym rozpatrzeniu, o którym mowa w ust. 2, stwierdza się, że zaistniały lub zostały przedstawione przez wnioskodawcę nowe elementy lub ustalenia, znacząco zwiększające prawdopodobieństwo, że wnioskodawca kwalifikuje się jako beneficjent ochrony międzynarodowej na mocy dyrektywy [2011/95], wniosek jest rozpatrywany dalej zgodnie z rozdziałem II. Państwa członkowskie mogą również postanowić o dalszym rozpatrywaniu kolejnego wniosku z innych powodów.

[...]

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

[...]”.

11 Artykuł 42 wspomnianej dyrektywy przewiduje:

„1. Państwa członkowskie zapewniają, aby wnioskodawcy, których wniosek podlega wstępnemu rozpatrzeniu na mocy art. 40, korzystały z gwarancji przewidzianych w art. 12 ust. 1.

2. Państwa członkowskie mogą ustanowić w prawie krajowym przepisy dotyczące wstępnego rozpatrzenia na mocy art. 40. Przepisy te mogą, między innymi:

- a) zobowiązywać danego wnioskodawcę do wskazania faktów i przedstawienia dowodów, które uzasadniają nowe postępowanie;
- b) zezwalać na wstępne rozpatrzenie wyłącznie na podstawie pisemnych oświadczeń bez przesłuchania, z wyjątkiem przypadków, o których mowa w art. 40 ust. 6.

Przepisy te nie mogą uniemożliwiać dostępu wnioskodawców do nowego postępowania, ani skutkować faktycznym zablokowaniem lub poważnym ograniczeniem takiego dostępu.

3. Państwa członkowskie zapewniają, aby wnioskodawca został w odpowiedni sposób poinformowany o wyniku wstępnego rozpatrzenia oraz, jeżeli wniosek nie będzie dalej

rozpatrywany, o powodach takiej decyzji i możliwościach wniesienia od niej odwołania lub wniosku o ponowne rozpoznanie”.

Prawo niderlandzkie

- 12 Artykuł 30a Vreemdelingenwet 2000 (ustawy o cudzoziemcach z 2000 r.) z dnia 23 listopada 2000 r. (Stb. 2000, nr 495), w brzmieniu mającym zastosowanie do okoliczności rozpatrywanych w postępowaniu głównym, stanowi w ust. 1:

„Wniosek o wydanie czasowego dokumentu pobytowego, o którym mowa w art. 28, może zostać uznany za niedopuszczalny w rozumieniu art. 33 dyrektywy [2013/32], jeżeli:

[...]

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

[...]”.

Postępowanie główne i pytania prejudycjalne

- 13 LH, obywatel afgański, pracował przez około trzy i pół roku jako kierownik dyrektora w afgańskiej administracji publicznej. Jesienią 2015 r. prowadzony przez LH samochód wielokrotnie wpadał w zasadzki, z których owemu dyrektorowi i samemu LH zawsze udawało się uciec. Następnie talibowie kilka razy kontaktowali się z LH, grożąc, że go zabiją, jeżeli nie wyda im tego dyrektora. LH opuścił wówczas Afganistan.
- 14 W dniu 8 grudnia 2015 r. LH złożył wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej w Niderlandach. Chociaż sekretarz stanu uznał za wiarygodne oświadczenia LH dotyczące działalności wykonywanej przez niego w charakterze kierownika, jak również organizowanych przez talibów zasadzek, z którymi miał do czynienia, to jednak stwierdził on, że oświadczenia LH dotyczące indywidualnych gróźb kierowanych do niego przez talibów nie są wiarygodne.
- 15 Decyzją z dnia 8 czerwca 2017 r. sekretarz stanu oddalił wniosek LH. Decyzja ta stała się ostateczna, kiedy ostatecznie odwołanie wniesione przez LH zostało oddalone decyzją Raad van State (rady stanu, Niderlandy) z dnia 23 marca 2018 r.
- 16 W dniu 26 września 2018 r. LH złożył kolejny wniosek, w ramach którego starał się uzasadnić oświadczenie dotyczące kierowanych do niego indywidualnych gróźb. W tym celu przedłożył nowe dokumenty, w tym dokumenty oryginalne, których kopie przedstawił w ramach poprzedniego postępowania, a mianowicie oświadczenie straży pożarnej potwierdzające jego oświadczenie, zgodnie z którym jego dom w Afganistanie został podpalony, wraz z odciskami palców świadków, oświadczenie pracodawcy, a także kopię swojej umowy o pracę.

- 17 Ponieważ sekretarz stanu stwierdził w szczególności, że autentyczność tych oryginalnych dokumentów nie może zostać ustalona na podstawie badania dokumentów, decyzją z dnia 30 sierpnia 2019 r. uznał on kolejny wniosek LH za niedopuszczalny ze względu na to, że brak możliwości stwierdzenia autentyczności tych dokumentów sam w sobie wystarcza, aby nie mogły one zostać uznane za nowe elementy lub ustalenia.
- 18 W dniu 4 września 2019 r. LH wniósł skargę do sądu odsyłającego, Rechtbank Den Haag, zittingsplaats's-Hertogenbosch (sądu rejonowego w Hadze, ośrodek zamiejscowy w 's-Hertogenbosch, Niderlandy), na tę decyzję, której wykonanie zostało zawieszona w drodze zarządzenia tymczasowego.
- 19 W skardze tej LH przedstawia wyjaśnienia dotyczące warunków, w jakich otrzymał przedmiotowe oryginalne dokumenty, jak również powody, dla których nie miał możliwości przedstawienia ich wcześniej w ramach postępowania dotyczącego pierwszego wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej. Wskazuje on jednak, że nie ma możliwości potwierdzenia autentyczności tych dokumentów, ponieważ nie dysponuje środkami niezbędnymi do przeprowadzenia ekspertyzy w tym zakresie. Przy tym wspomniane dokumenty pochodzą w dużej mierze od władz afgańskich, a mianowicie afgańskiej straży pożarnej i afgańskiej administracji publicznej, dla której pracował LH. Zdaniem LH nierozsądne byłoby nałożenie ciężaru dowodu autentyczności takich dokumentów wyłącznie na osobę ubiegającą się o ochronę międzynarodową, podczas gdy sekretarz stanu jest w stanie lepiej przeprowadzić niezbędne w tym celu dochodzenie, kontaktując się z tymi organami afgańskimi.
- 20 Sąd odsyłający wyjaśnia, że ocena dokonana przez sekretarza stanu nie pozwala w żaden sposób przypuszczać, iż dokumenty przedłożone przez LH na poparcie jego kolejnego wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej nie są autentyczne, nie zostały wydane przez właściwy organ, są fałszywe lub nieprawdziwe pod względem treści. Według sądu odsyłającego sekretarz stanu nie miał więc konkretnych wątpliwości co do autentyczności tych dokumentów, uznał jedynie za niemożliwe wypowiedzenie się w jej przedmiocie. Ponadto sekretarz stanu odmówił osobistego wysłuchania LH przed uznaniem jego kolejnego wniosku za niedopuszczalny.
- 21 Sąd ten uściśla, że zgodnie z orzecznictwem krajowym nie istnieje żaden nowy element lub ustalenie, jeżeli nie stwierdzono autentyczności dokumentów, za pomocą których osoba ubiegająca się o ochronę międzynarodową zamierza wykazać istnienie takiego elementu lub ustalenia. Zgodnie z tym orzecznictwem to do wnioskodawcy należy wykazanie autentyczności dokumentów, za pomocą których uzasadnia on swój kolejny wniosek, co jednak nie stoi na przeszkodzie temu, by sekretarz stanu wspierał w tym względzie wnioskodawcę poprzez samodzielne zbadanie tej autentyczności. Jednakże nie umniejsza to w żaden sposób własnej odpowiedzialności wnioskodawcy.
- 22 W tych okolicznościach sąd odsyłający uważa, że w celu zbadania, czy uregulowanie i orzecznictwo niderlandzkie są zgodne z prawem Unii, należy dokonać wykładni pojęcia „nowych elementów i ustaleń” w rozumieniu art. 40 ust. 2 dyrektywy 2013/32.
- 23 Jednak pojęcie „elementu”, mimo że występuje w wielu przepisach tej dyrektywy, nie zostało w niej zdefiniowane. Tak więc w celu dokonania wykładni tego pojęcia należy odnieść się również do art. 4 dyrektywy 2011/95, który nie wprowadza żadnego rozróżnienia pomiędzy elementami przedstawionymi na poparcie pierwszego wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej a elementami przedstawionymi na poparcie kolejnych wniosków. Nie jest nawet wymagane

wykazanie autentyczności dokumentów, aby można je było uznać, że stanowią one „nowe elementy lub ustalenia”. Artykuł 4 ust. 2 dyrektywy 2011/95 wskazuje po prostu, że „wszelkie dokumenty” znajdujące się w posiadaniu wnioskodawcy wchodzą w zakres pojęcia „elementu”.

- 24 Ponadto gdyby należało odmówić uwzględnienia i merytorycznego zbadania oryginalnych dokumentów z tego tylko powodu, że nie można stwierdzić ich autentyczności, mogłoby to stać w sprzeczności z prawem do azylu, zakazem odesłania i prawem do skutecznego środka prawnego, o których mowa odpowiednio w art. 18, 19 i 47 karty.
- 25 Wreszcie, sąd odsyłający wskazuje, że w obecnej niderlandzkiej praktyce administracyjnej z chwilą złożenia pierwszego wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej właściwy organ bierze pod uwagę, w celu dokonania oceny wiarygodności relacji przedstawionej przez wnioskodawcę na poparcie jego wniosku o udzielenie azylu, dokumenty, których autentyczność nie została stwierdzona. Dopiero kiedy wątpliwości co do autentyczności tych dokumentów pojawią się w związku z kolejnym wnioskiem, stanowią one powód, aby organ ten od razu stwierdził brak nowych elementów lub ustaleń, co powoduje wówczas niedopuszczalność takiego wniosku.
- 26 W tych okolicznościach Rechtbank Den Haag, zittingsplaats's-Hertogenbosch (sąd rejonowy w Hadze, ośrodek zamieszcowy w 's-Hertogenbosch), postanowił zawiesić postępowanie i zwrócić się do Trybunału z następującymi pytaniami prejudycjalnymi:

- „1) Czy stwierdzenie przez organ rozstrzygający państwa członkowskiego, że oryginały dokumentów nie mogą nigdy stanowić nowych elementów lub ustaleń, jeżeli nie jest możliwe stwierdzenie autentyczności tych dokumentów, jest zgodne z art. 40 ust. 2 [dyrektywy 2013/32] w związku z art. 4 ust. 2 [dyrektywy 2011/95] oraz art. 47 i 52 [karty]? Jeżeli nie, to czy ma przy tym znaczenie okoliczność, że wnioskodawca załączył do kolejnego wniosku kopie dokumentów lub dokumenty, których źródła pochodzenia nie można w obiektywny sposób zweryfikować?
- 2) Czy art. 40 [dyrektywy 2013/32] w związku z art. 4 ust. 2 [dyrektywy 2011/95] należy interpretować w ten sposób, że organ rozstrzygający państwa członkowskiego, dokonując oceny dokumentów i ich wartości dowodowej, może czynić rozróżnienie pomiędzy dokumentami przedłożonymi wraz z pierwszym wnioskiem a dokumentami przedłożonymi wraz z kolejnym wnioskiem? Czy państwo członkowskie może zaprzestać dalszego wywiązywania się z obowiązku współpracy w odniesieniu do przedłożonych wraz z kolejnym wnioskiem dokumentów, jeżeli nie jest możliwe stwierdzenie autentyczności tych dokumentów?”.

W przedmiocie pytań prejudycjalnych

W przedmiocie pytania pierwszego

- 27 Poprzez pytanie pierwsze sąd odsyłający dąży w istocie do ustalenia, czy art. 40 ust. 2 dyrektywy 2013/32 w związku z art. 4 ust. 2 dyrektywy 2011/95 należy interpretować w ten sposób, że stoi on na przeszkodzie ustawodawstwu krajowemu, na mocy którego każdy dokument przedstawiony przez osobę ubiegającą się o ochronę międzynarodową na poparcie kolejnego wniosku jest automatycznie uznawany za niestanowiący „nowego elementu lub ustalenia” w rozumieniu tego przepisu, jeżeli nie można stwierdzić autentyczności tego dokumentu lub nie można obiektywnie zweryfikować źródła takiego dokumentu.

- 28 Aby odpowiedzieć na to pytanie, należy przypomnieć, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału zarówno z wymogu jednolitego stosowania prawa Unii, jak i z zasady równego traktowania wynika, że treść przepisu prawa Unii, który nie zawiera wyraźnego odesłania do prawa państw członkowskich do celów ustalenia jego znaczenia i zakresu, powinna zwykle w całej Unii Europejskiej być przedmiotem autonomicznej i jednolitej wykładni, którą należy ustalić z uwzględnieniem nie tylko jego brzmienia, ale również kontekstu tego przepisu oraz celu danego uregulowania [wyroki: z dnia 25 czerwca 2020 r., *Ministerio Fiscal (organ, który może otrzymać wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej)*, C-36/20 PPU, EU:C:2020:495, pkt 53 i przytoczone tam orzecznictwo; a także z dnia 14 stycznia 2021 r., *The International Protection Appeals Tribunal i in.*, C-322/19 i C-385/19, EU:C:2021:11, pkt 57].
- 29 W pierwszej kolejności należy zatem stwierdzić, że brzmienie art. 40 dyrektywy 2013/32 nie precyzuje pojęcia „nowych elementów lub ustaleń” mogących uzasadniać kolejny wniosek.
- 30 Co się tyczy w drugiej kolejności kontekstu, w jaki wpisuje się ten przepis, należy zauważyć, że art. 40 dyrektywy 2013/32, wraz z jej art. 41 i 42, wchodzi w skład sekcji IV rozdziału III tej dyrektywy zatytułowanego „Postępowanie w pierwszej instancji”. W tym samym rozdziale znajduje się art. 31 wspomnianej dyrektywy, zatytułowany „Procedura rozpatrywania wniosku”, którego ust. 1 i 2 przewidują, że państwa członkowskie, po pierwsze, rozpatrują wnioski o udzielenie ochrony międzynarodowej w drodze procedury rozpatrywania wniosku zgodnie z podstawowymi zasadami i gwarancjami określonymi w rozdziale II tej dyrektywy, a po drugie, zapewniają, by procedura rozpatrywania wniosku została zakończona w najkrótszym możliwym terminie, bez uszczerbku dla odpowiedniego i pełnego rozpatrzenia wniosku.
- 31 Tymczasem w rozumieniu art. 2 lit. q) dyrektywy 2013/32 kolejny wniosek oznacza wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej charakteryzujący się tym, że występuje się z nim po tym, jak ostateczna decyzja w odniesieniu do poprzedniego wniosku została podjęta.
- 32 W konsekwencji, ponieważ kolejny wniosek, jako taki, stanowi wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej, państwa członkowskie na podstawie art. 31 ust. 1 tej dyrektywy rozpatrują taki wniosek zgodnie z podstawowymi zasadami i gwarancjami zawartymi w rozdziale II wspomnianej dyrektywy.
- 33 Jednakże w przypadku gdy wnioskodawca składa kolejny wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej, nie przedstawiając nowych dowodów lub nowych argumentów, państwa członkowskie mogą, jak stanowi motyw 36 dyrektywy 2013/32 i jak wynika z art. 33 ust. 2 tejże dyrektywy, odrzucić taki wniosek jako niedopuszczalny zgodnie z zasadą powagi rzeczy osądzonej. W takim bowiem przypadku niewspółmierne byłoby zobowiązanie tych państw do przeprowadzenia nowej kompletnej procedury rozpatrywania wniosku.
- 34 Artykuł 40 ust. 2 i 3 dyrektywy 2013/32 przewiduje zatem rozpatrywanie kolejnych wniosków w dwóch etapach. Etap pierwszy, o charakterze wstępnym, ma na celu sprawdzenie dopuszczalności tych wniosków, natomiast etap drugi dotyczy badania tych wniosków co do istoty.
- 35 Ów etap pierwszy odbywa się również w dwóch krokach, przy czym każdy z nich prowadzi do sprawdzenia odrębnych przesłanek dopuszczalności określonych w tych przepisach.

- 36 I tak w kroku pierwszym art. 40 ust. 2 dyrektywy 2013/32 stanowi, że do celów podjęcia decyzji w sprawie dopuszczalności wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej zgodnie z art. 33 ust. 2 lit. d) tej dyrektywy kolejny wniosek jest poddawany najpierw wstępnemu rozpatrzeniu, czy zaistniały lub zostały przedstawione przez wnioskodawcę nowe elementy lub ustalenia odnoszące się do rozpatrzenia, czy kwalifikuje się on jako beneficjent ochrony międzynarodowej na mocy dyrektywy 2011/95.
- 37 Dopiero jeśli rzeczywiście istnieją takie nowe elementy lub ustalenia w porównaniu do pierwszego wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej, w drugim kroku kontynuowane jest badanie dopuszczalności kolejnego wniosku na podstawie art. 40 ust. 3 tej dyrektywy w celu sprawdzenia, czy te nowe elementy i ustalenia znacząco zwiększają prawdopodobieństwo, że ów wnioskodawca kwalifikuje się do objęcia tym statusem.
- 38 W konsekwencji, chociaż obie te przesłanki dopuszczalności powinny być spełnione, aby wniosek był rozpatrywany dalej, zgodnie z art. 40 ust. 3 wspomnianej dyrektywy, to jednak są one odrębne i nie powinny być mylone.
- 39 W niniejszej sprawie sąd odsyłający zmierza do ustalenia, czy dokument, którego autentyczności i prawdziwości nie można wykluczyć, może stanowić „nowy element lub ustalenie” w rozumieniu art. 40 ust. 2 dyrektywy 2013/32, nawet jeśli nie można stwierdzić jego autentyczności lub nie można obiektywnie zweryfikować jego źródła.
- 40 W tym względzie należy zauważyć, że ponieważ art. 40 ust. 2 dyrektywy 2013/32 nie dokonuje żadnego rozróżnienia między pierwszym wnioskiem o udzielenie ochrony międzynarodowej a kolejnym wnioskiem w odniesieniu do charakteru elementów lub ustaleń mogących wykazać, że wnioskodawca kwalifikuje się jako beneficjent ochrony międzynarodowej na mocy dyrektywy 2011/95, ocena ustaleń i okoliczności na poparcie tych wniosków powinna w obydwu przypadkach zostać przeprowadzona zgodnie z art. 4 dyrektywy 2011/95.
- 41 Przede wszystkim zaś ów art. 4 definiuje w ust. 2 elementy niezbędne do uzasadnienia wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej jako „oświadczenia wnioskodawcy oraz wszelkie dokumenty znajdujące się w jego posiadaniu odnoszące się do jego wieku, przeszłości, w tym przeszłości uwzględnianych krewnych, jego tożsamości, obywatelstwa (obywatelstw), państwa (państw) i miejsca (miejsc) poprzedniego pobytu, wcześniejszych wniosków azylowych, tras podróży, dokumentów podróży oraz powodów występowania o udzielenie ochrony międzynarodowej”.
- 42 Następnie art. 4 ust. 3 lit. b) dyrektywy 2011/95 zobowiązuje do przeprowadzenia oceny wniosku indywidualnie dla każdego przypadku, z uwzględnieniem w szczególności odpowiednich dokumentów przedstawionych przez wnioskodawcę, nie wymagając, by dokumenty te koniecznie były uwierzytelniane.
- 43 Wreszcie, zgodnie z art. 4 ust. 5 dyrektywy 2011/95, w przypadku gdy niektóre treści oświadczeń wnioskodawcy nie są poparte dokumentami ani innymi dowodami, potwierdzenie takich treści nie jest konieczne, jeżeli, po pierwsze, wnioskodawca poczynił rzeczywisty wysiłek, aby uzasadnić swój wniosek, po drugie, właściwe elementy będące w posiadaniu wnioskodawcy zostały przedstawione oraz złożono zadowalające wyjaśnienia co do braku innych istotnych elementów, po trzecie, oświadczenia wnioskodawcy zostały uznane za spójne i wiarygodne i nie są sprzeczne z dostępnymi szczegółowymi i ogólnymi informacjami mającymi znaczenie dla sprawy

wnioskodawcy oraz, po czwarte, wnioskodawca wystąpił o udzielenie ochrony międzynarodowej w najwcześniejszym możliwym terminie, chyba że może on wskazać zasadny powód, dlaczego tego nie zrobił, a także stwierdzono ogólną wiarygodność wnioskodawcy.

- 44 Jak z tego wynika, każdy dokument przedstawiony przez wnioskodawcę na poparcie wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej należy uznać za jego element, który należy wziąć pod uwagę zgodnie z art. 4 ust. 1 dyrektywy 2011/95, i w konsekwencji niemożność uwierzytelnienia tego dokumentu lub brak jakiegokolwiek obiektywnie weryfikowalnego źródła nie może sama w sobie uzasadniać wykluczenia takiego dokumentu z rozpatrywania, które organ rozstrzygający jest zobowiązany przeprowadzić na podstawie art. 31 dyrektywy 2013/32.
- 45 Co się tyczy kolejnego wniosku, brak uwierzytelnienia dokumentu nie może zatem prowadzić do stwierdzenia od razu niedopuszczalności tego wniosku, bez zbadania kwestii, czy dokument ten stanowi nowe ustalenie lub nowy element, a jeśli tak, to czy znacznie zwiększa on prawdopodobieństwo, że wnioskodawca kwalifikuje się jako beneficjent ochrony międzynarodowej na mocy dyrektywy 2011/95.
- 46 Jak zauważył w istocie rzecznik generalny w pkt 62 opinii, taka wykładnia znajduje potwierdzenie w okoliczności, że zgodnie z art. 31 ust. 8 lit. e) dyrektywy 2013/32 nawet fałszywe oświadczenia tylko wtedy uzasadniają oddalenie wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej, gdy czynią wniosek mało przekonującym, co zakłada, że zostały one wcześniej uznane za dopuszczalne i zbadane przez właściwy organ.
- 47 W trzeciej kolejności wykładnia art. 40 ust. 2 dyrektywy 2013/32 wynikająca z kontekstu, w jaki wpisuje się ten przepis, znajduje również potwierdzenie w celach tej dyrektywy.
- 48 Z motywów 3, 18 i 25 dyrektywy 2013/32 wynika bowiem, że ma ona na celu ustanowienie wspólnego europejskiego systemu azylowego, w którym, po pierwsze, każdy wnioskodawca powinien mieć skuteczny dostęp do procedur, możliwość współpracy i właściwego komunikowania się z właściwymi organami w celu przedstawienia istotnych dla niego okoliczności faktycznych oraz mieć wystarczające gwarancje proceduralne na każdym etapie postępowania, a po drugie, decyzje w sprawie wniosków o udzielenie ochrony międzynarodowej są podejmowane w najkrótszym możliwym terminie, bez uszczerbku dla odpowiedniego i kompletnego rozpatrywania wniosku.
- 49 Ponadto, jeśli chodzi o procedurę weryfikacji dopuszczalności kolejnego wniosku, ma ona na celu, jak wynika z motywu 36 dyrektywy 2013/32, umożliwienie państwom członkowskim odrzucenia jako niedopuszczalnego każdego kolejnego wniosku złożonego bez jakichkolwiek nowych elementów lub ustaleń, w celu poszanowania zasady powagi rzeczy osądzonej przysługującej wcześniejszej decyzji.
- 50 Z powyższego wynika, że badanie kwestii, czy kolejny wniosek opiera się na nowych elementach lub ustaleniach odnoszących się do rozpatrzenia służącego ustaleniu, czy wnioskodawca kwalifikuje się jako beneficjent ochrony międzynarodowej na mocy dyrektywy 2011/95, powinno ograniczyć się do sprawdzenia, czy na poparcie tego wniosku istnieją elementy lub ustalenia, które nie zostały rozpatrzone w ramach decyzji wydanej na podstawie wcześniejszego wniosku i na których decyzja ta, korzystająca z powagi rzeczy osądzonej, nie mogła być oparta.

- 51 Odmienne wykładnia art. 40 ust. 2 dyrektywy 2013/32, która oznaczałaby, że organ rozstrzygający dokonywałby – już na etapie sprawdzania istnienia nowych elementów lub ustaleń na poparcie kolejnego wniosku – oceny tych elementów lub ustaleń, poza tym, że prowadziłyby do pomieszania różnych etapów procedury rozpatrywania takiego wniosku, byłaby sprzeczna z celem dyrektywy 2013/32 polegającym na zapewnieniu podejmowania w najkrótszym możliwym terminie decyzji w sprawie wniosków o udzielenie ochrony międzynarodowej.
- 52 Podobnie wykładnia tego przepisu, która wymagałaby, aby każdy dokument przedłożony na poparcie kolejnego wniosku był dopuszczalny tylko wtedy, gdy dokument ten zostanie uwierzytelniony, nie uwzględniałaby celu tej dyrektywy polegającego na zapewnieniu właściwego i wyczerpującego rozpatrzenia takiego wniosku.
- 53 Zatem dopiero w ramach drugiego etapu badania dopuszczalności kolejnego wniosku, takiego jak opisany w pkt 37 niniejszego wyroku, ocena organu rozstrzygającego powinna dotyczyć sprawdzenia, czy nowe elementy i ustalenia zaistniałe lub przedstawione przez wnioskodawcę mogą znacząco zwiększyć prawdopodobieństwo, że wnioskodawca kwalifikuje się jako beneficjent ochrony międzynarodowej na mocy dyrektywy 2011/95.
- 54 W świetle powyższych rozważań na pytanie pierwsze należy odpowiedzieć, że art. 40 ust. 2 dyrektywy 2013/32 w związku z art. 4 ust. 2 dyrektywy 2011/95 należy interpretować w ten sposób, że stoi on na przeszkodzie ustawodawstwu krajowemu, na mocy którego każdy dokument przedstawiony przez osobę ubiegającą się o ochronę międzynarodową na poparcie kolejnego wniosku jest automatycznie uznawany za niestanowiący „nowego elementu lub ustalenia” w rozumieniu tego przepisu, jeżeli nie można stwierdzić autentyczności tego dokumentu lub nie można obiektywnie zweryfikować źródła takiego dokumentu.

W przedmiocie pytania drugiego

- 55 Poprzez pytanie drugie sąd odsyłający dąży w istocie do ustalenia, czy art. 40 dyrektywy 2013/32 w związku z art. 4 ust. 1 i 2 dyrektywy 2011/95 należy interpretować w ten sposób, po pierwsze, że ocena dowodów przedstawionych na poparcie wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej może się różnić w zależności od tego, czy chodzi o pierwszy wniosek, czy o kolejny wniosek, a po drugie, że państwo członkowskie ma możliwość powstrzymania się od współpracy z wnioskodawcą w celu oceny istotnych elementów jego kolejnego wniosku, jeżeli na poparcie tego wniosku wnioskodawca ów przedstawia dokumenty, których autentyczności nie można stwierdzić.
- 56 Sąd odsyłający zadaje to pytanie w świetle aktualnej niderlandzkiej praktyki administracyjnej, przypomnianej w pkt 25 niniejszego wyroku, zgodnie z którą w przypadku pierwszego wniosku właściwy organ bierze pod uwagę, w celu dokonania oceny wiarygodności oświadczenia wnioskodawcy na poparcie jego wniosku o udzielenie azylu, dokumenty, których autentyczność nie została stwierdzona, natomiast w przypadku kolejnego wniosku niepewność co do autentyczności tych dokumentów sama w sobie stanowi powód, dla którego organ ten automatycznie stwierdza niedopuszczalność takiego wniosku.
- 57 W celu udzielenia odpowiedzi na to pytanie należy zauważyć, że z art. 40–42 dyrektywy 2013/32, dotyczących kolejnych wniosków, w żadnym wypadku nie wynika, iż prawodawca Unii miał zamiar zezwolić, aby państwa członkowskie postanowiły, że ocena dowodów przedstawionych na poparcie wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej może się różnić w zależności od tego, czy chodzi o pierwszy wniosek, czy o kolejny wniosek.

- 58 Przeciwnie, jak wynika z pkt 40 niniejszego wyroku, ponieważ art. 40 ust. 2 dyrektywy 2013/32 nie dokonuje żadnego rozróżnienia między pierwszym wnioskiem a kolejnym wnioskiem w odniesieniu do elementów lub ustaleń mogących wykazać, że wnioskodawca kwalifikuje się jako beneficjent ochrony międzynarodowej na mocy dyrektywy 2011/95, ocena ustaleń i okoliczności na poparcie tych wniosków powinna w obydwu przypadkach zostać przeprowadzona zgodnie z art. 4 dyrektywy 2011/95.
- 59 Tak więc, o ile okoliczność, że pierwszy wniosek był już przedmiotem wyczerpującego rozpatrzenia, stanowi uzasadnienie tego, by państwa członkowskie rozpatrzyły najpierw, wstępnie, dopuszczalność kolejnego wniosku w świetle, w szczególności, istnienia na jego poparcie nowych elementów lub ustaleń, które dotyczą rozpatrzenia, czy wnioskodawca kwalifikuje się jako beneficjent ochrony międzynarodowej na mocy dyrektywy 2011/95, o tyle okoliczność ta nie może uzasadniać również tego, by ocena tych elementów lub ustaleń nie była dokonywana zgodnie z art. 10 ust. 3 lit. a) dyrektywy 2013/32, a także, jak wskazał również rzecznik generalny w pkt 65 i 66 opinii, z art. 4 dyrektywy 2011/95.
- 60 Po drugie, zgodnie z art. 4 ust. 1 dyrektywy 2011/95 obowiązkiem danego państwa członkowskiego jest ocenienie odpowiednich elementów wniosku we współpracy z wnioskodawcą.
- 61 Zatem, ponieważ – jak wynika z pkt 44 niniejszego wyroku – dokument, nawet jeśli nie można stwierdzić jego autentyczności lub nie można obiektywnie zweryfikować jego źródła, stanowi element przedstawiony na poparcie wniosku, dane państwo członkowskie jest zobowiązane, zgodnie z tym samym przepisem, do oceny tego dokumentu we współpracy z wnioskodawcą.
- 62 Ponadto należy przypomnieć w tym kontekście, że aby przedstawienie takiego dokumentu mogło doprowadzić do tego, by zgodnie z art. 40 ust. 3 dyrektywy 2013/32 rozpatrzenie co do istoty było przeprowadzone zgodnie z rozdziałem II tejże dyrektywy, nie jest konieczne, aby państwo członkowskie było przekonane, że ten nowy dokument wystarczająco uzasadnia kolejny wniosek, lecz wystarczy, że dokument ten znacznie zwiększa prawdopodobieństwo, iż wnioskodawca kwalifikuje się jako beneficjent ochrony międzynarodowej na mocy dyrektywy 2011/95.
- 63 W świetle powyższych rozważań na pytanie drugie trzeba odpowiedzieć, iż art. 40 dyrektywy 2013/32 w związku z art. 4 ust. 1 i 2 dyrektywy 2011/95 należy interpretować w ten sposób, po pierwsze, że ocena dowodów przedstawionych na poparcie wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej nie może się różnić w zależności od tego, czy chodzi o pierwszy wniosek, czy o kolejny wniosek, a po drugie, że państwo członkowskie jest zobowiązane do współpracy z wnioskodawcą w celu oceny istotnych elementów jego kolejnego wniosku, jeżeli na poparcie tego wniosku wnioskodawca ów przedstawia dokumenty, których autentyczności nie można stwierdzić.

W przedmiocie kosztów

- 64 Dla stron w postępowaniu głównym niniejsze postępowanie ma charakter incydentalny, dotyczy bowiem kwestii podniesionej przed sądem odsyłającym, do niego zatem należy rozstrzygnięcie o kosztach. Koszty poniesione w związku z przedstawieniem uwag Trybunałowi, inne niż koszty stron w postępowaniu głównym, nie podlegają zwrotowi.

Z powyższych względów Trybunał (trzecia izba) orzeka, co następuje:

- 1) Artykuł 40 ust. 2 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/32/UE z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie wspólnych procedur udzielania i cofania ochrony międzynarodowej w związku z art. 4 ust. 2 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/95/UE z dnia 13 grudnia 2011 r. w sprawie norm dotyczących kwalifikowania obywateli państw trzecich lub bezpaństwowców jako beneficjentów ochrony międzynarodowej, jednolitego statusu uchodźców lub osób kwalifikujących się do otrzymania ochrony uzupełniającej oraz zakresu udzielanej ochrony należy interpretować w ten sposób, że stoi on na przeszkodzie ustawodawstwu krajowemu, na mocy którego każdy dokument przedstawiony przez osobę ubiegającą się o ochronę międzynarodową na poparcie kolejnego wniosku jest automatycznie uznawany za niestanowiący „nowego elementu lub ustalenia” w rozumieniu tego przepisu, jeżeli nie można stwierdzić autentyczności tego dokumentu lub nie można obiektywnie zweryfikować źródła takiego dokumentu.
- 2) Artykuł 40 dyrektywy 2013/32 w związku z art. 4 ust. 1 i 2 dyrektywy 2011/95 należy interpretować w ten sposób, że po pierwsze, ocena dowodów przedstawionych na poparcie wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej nie może się różnić w zależności od tego, czy chodzi o pierwszy wniosek, czy o kolejny wniosek, a po drugie, że państwo członkowskie jest zobowiązane do współpracy z wnioskodawcą w celu oceny istotnych elementów jego kolejnego wniosku, jeżeli na poparcie tego wniosku wnioskodawca ów przedstawia dokumenty, których autentyczności nie można stwierdzić.

Podpisy