



Datum van
inontvangstneming

:

06/02/2020

uitspraak

RECHTBANK DEN HAAG

Zittingsplaats 's-Hertogenbosch

Bestuursrecht

zaaknummer: NL19.20920 VERWIJZINGSUITSPRAAK

uitspraak van de meervoudige kamer van 16 december 2019 in de zaak tussen

LH

geboren op [REDACTED] 1986, van Afghaanse nationaliteit, eiser
(gemachtigde: mr. I.M. van Kuilenburg),

en

de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid, verweerder
(gemachtigde: mr. D.P.A. Van Laarhoven).

Verzoek aan het Hof van Justitie van de Europese Unie tot het beantwoorden van de navolgende prejudiciële vragen:

I Is het door de beslissingsautoriteit van een lidstaat bepalen dat originele documenten nooit nieuwe elementen of bevindingen kunnen zijn indien de authenticiteit van deze documenten niet kan worden vastgesteld verenigbaar met artikel 40, lid 2, Procedurerichtlijn¹, in samenhang gelezen met artikel 4, lid 2, Kwalificatierichtlijn² en artikelen 47 en 52 van het Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie? Indien dit niet verenigbaar is, maakt het dan nog verschil als bij een volgend verzoek kopieën van documenten of documenten die afkomstig zijn uit een niet-objectief verifieerbare bron worden ingebracht door de verzoeker?

II Moet artikel 40 Procedurerichtlijn, gelezen in samenhang met artikel 4, lid 2, Kwalificatierichtlijn, aldus worden uitgelegd dat het de beslissingsautoriteit van een lidstaat is toegestaan om bij de beoordeling van documenten en toekenning van bewijswaarde aan documenten onderscheid te maken tussen documenten die worden overgelegd bij een eerste verzoek en bij een volgend verzoek? Is het een lidstaat toegestaan om bij de overlegging van documenten bij een volgend verzoek geen verdere invulling meer te geven aan de samenwerkingsverplichting als de authenticiteit van die documenten niet kan worden vastgesteld?

¹ RICHTLIJN 2013/32/EU VAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD van 26 juni 2013 betreffende gemeenschappelijke procedures voor de toekenning en intrekking van de internationale bescherming (de Procedurerichtlijn)

² RICHTLIJN 2011/95/EU VAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD van 13 december 2011 inzake normen voor de erkenning van onderdanen van derde landen of staatlozen als personen die internationale bescherming genieten, voor een uniforme status voor vluchtelingen of voor personen die in aanmerking komen voor subsidiaire bescherming, en voor de inhoud van de verleende bescherming (de Kwalificatierichtlijn).

Procesverloop huidige procedure

1. Bij besluit van 30 augustus 2019 (het bestreden besluit) heeft verweerder de aanvraag van eiser tot het verlenen van een verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd in de verlengde asielprocedure niet-ontvankelijk verklaard op grond van artikel 30a, eerste lid, aanhef en onder d, van de Vreemdelingenwet 2000 (Vw 2000)³.
2. Eiser heeft tegen het bestreden besluit op 4 september 2019 beroep ingesteld en de voorzieningenrechter van de rechtbank verzocht om een voorlopige voorziening te treffen. Het verzoekschrift is geregistreerd onder zaaknummer NL19.20921. Verweerder heeft op 1 november 2019 een verweerschrift ingediend.
3. Het onderzoek ter zitting heeft plaatsgevonden op 5 november 2019, waar het beroep en het verzoek tot het treffen van een voorlopige voorziening gelijktijdig zijn behandeld door de enkelvoudige kamer. Eiser is verschenen, bijgestaan door zijn gemachtigde. Verweerder heeft zich laten vertegenwoordigen door zijn gemachtigde. Na de behandeling ter zitting heeft de rechtbank het onderzoek gesloten.
4. Bij bericht van 11 november 2019 heeft de rechtbank het onderzoek heropend en de zaak verwezen naar de meervoudige kamer in verband met het stellen van prejudiciële vragen. Bij uitspraak van 11 november 2019 is het verzoek om een voorlopige voorziening toegewezen en is bepaald dat uitzetting achterwege dient te blijven totdat op het beroep is beslist. Een nadere behandeling ter zitting is achterwege gebleven.

Asielrelaas en beoordeling in de eerste procedure

5. Eiser is geboren op [REDACTED] 1986 en heeft de Afghaanse nationaliteit. Hij heeft ongeveer drieënhalf jaar gewerkt als chauffeur voor ingenieur [REDACTED] in Afghanistan. In het najaar van 2015 is de kolonne waarin eiser reed twee maal keer in een hinderlaag terecht gekomen. De eerste keer zijn ze ontzet door veiligheidsmensen en de tweede keer is eiser hard weggereden uit de kolonne en naar [REDACTED] gegaan. Daar was er weer een hinderlaag, maar eiser heeft opnieuw weten te ontkomen. Vijfentwintig dagen later is de auto van eiser weer beschoten, door Talibs op motoren. Hij heeft echter weten te ontkomen. Daarna is eiser een paar keer gebeld door de Taliban met de boodschap dat hij de ingenieurs moest uitleveren en anders onthoofd zou worden. Eiser is uiteindelijk naar een vriend gegaan en heeft daar alles verteld. De vriend heeft eiser geholpen om Afghanistan te verlaten. Eiser heeft tevens medische problemen.
6. Verweerder heeft zich in de eerste asielprocedure op het standpunt gesteld dat de verklaringen van eiser over zijn werkzaamheden voor [REDACTED] en de hinderlagen van de Taliban waarin hij terecht is gekomen, geloofwaardig zijn. Verweerder

³ Artikel 30a Vw 2000

1 Een aanvraag tot het verlenen van een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd als bedoeld in artikel 28 kan niet-ontvankelijk worden verklaard in de zin van artikel 33 van de Procedurerechtlijn, indien: (...)

d. de vreemdeling een opvolgende aanvraag heeft ingediend waaraan door de vreemdeling geen nieuwe elementen of bevindingen ten grondslag zijn gelegd of waarin geen nieuwe elementen of bevindingen aan de orde zijn gekomen die relevant kunnen zijn voor de beoordeling van de aanvraag; (...)

heeft de verklaringen over de individuele bedreigingen door de Taliban echter niet geloofwaardig geacht.

7. Verweerder heeft deze aanvraag van eiser van 8 december 2015 bij besluit van 8 juni 2017 op grond van artikel 31 van de Vw 2000 afgewezen. Het beroep gericht tegen dit besluit is bij uitspraak van deze rechtbank en zittingsplaats van 6 februari 2018 ongegrond verklaard. Bij uitspraak van 23 maart 2018 heeft de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (de Afdeling) de uitspraak van de rechtbank bevestigd, zodat deze in rechte vaststaat.

Standpunten van partijen in de huidige procedure

8. Op 26 september 2018 heeft eiser onderhavige (opvolgende) asielaanvraag⁴ ingediend. In deze procedure tracht eiser alsnog de individuele bedreigingen door de Taliban waarover hij heeft verklaard in de eerste procedure aannemelijk te maken. Aan deze asielaanvraag heeft eiser dus hetzelfde asielrelaas ten grondslag gelegd. Hij heeft daarbij gesteld dat hij in het bezit is gekomen van nieuwe documenten, waaronder de originele documenten die hij in de eerdere procedure in kopie heeft overgelegd. Het betreffen de volgende stukken:

- een verklaring van de brandweer en vingerafdrukken van getuigen;
- een verklaring van de werkgever van eiser;
- een kopie van zijn werkcontract.

Bij de zienswijze heeft eiser nog een USB-stick overgelegd met daarop een filmpje van de aanval door de Taliban.

9. Verweerder heeft de asielaanvraag van eiser niet-ontvankelijk verklaard omdat geen sprake is van nieuwe elementen en bevindingen. Verweerder heeft ten aanzien van de door eiser overgelegde originele documenten overwogen dat de authenticiteit niet kan worden vastgesteld. Verweerder heeft de originele documenten van eiser laten onderzoeken door Bureau Documenten⁵. Gebleken is dat Bureau Documenten niet over referentiemateriaal beschikt om onderzoek te kunnen doen naar de authenticiteit van de originele documenten. Omdat de authenticiteit niet kan worden vastgesteld kunnen deze documenten reeds daarom geen nieuwe elementen of bevindingen zijn. Voor wat betreft de medische problemen die eiser stelt te hebben, heeft verweerder erop gewezen dat bij een opvolgende asielaanvraag niet wordt beoordeeld of een vreemdeling in aanmerking komt voor een verblijfsvergunning regulier, voor bepaalde tijd op medische gronden of voor uitstel van vertrek op medische gronden.

10. Eiser stelt zich op het standpunt dat het voor hem onmogelijk is om de authenticiteit van de originele documenten aannemelijk te maken omdat hij geen geld heeft en geen mogelijkheden hiertoe. De documenten zijn grotendeels afkomstig van de Afghaanse autoriteiten, namelijk de Afghaanse brandweer en het ministerie waarvoor eiser werkzaam was. Verweerder is wel in staat om nog meer onderzoek te verrichten door contact op te nemen met deze Afghaanse autoriteiten. Het is onredelijk om de bewijslast uitsluitend bij eiser neer te leggen en deze originele documenten automatisch af te wijzen, aldus eiser.

⁴ De term "opvolgende (asiel)aanvraag" is synoniem aan de het begrip "volgend verzoek" als bedoeld in onder meer de Procedurerichtlijn.

⁵ Het Bureau Documenten beoordeelt de echtheid van documenten die als bewijs dienen bij een aanvraag om verblijf, naturalisatie of een inschrijving in de Basisregistratie Personen (BRP). In de Nederlandse jurisprudentie wordt een rapport waarin de onderzoeksbevindingen van Bureau Documenten zijn neergelegd gekwalificeerd als een deskundigenbericht.

Deze documenten hebben betrekking op de kern van het asielrelaas en in de eerste procedure zijn cruciale onderdelen van het relaas geloofwaardig geacht. Eiser heeft schriftelijk aangegeven hoe hij deze documenten heeft verkregen. Eiser heeft uitgelegd waarom hij in de eerste procedure nog niet kon beschikken over deze originele documenten. Eiser doet een beroep op de jurisprudentie van het Europese Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM). Het uitsluiten van bepaalde categorieën bewijsmiddelen in opvolgende asielprocedures kan in strijd zijn met het Europese recht, met name het effectiviteitsbeginsel. Eiser is niet gehoord om zijn opvolgende asielaanvraag en de overlegde documenten toe te lichten.

Rechtsvragen huidige procedure en overwegingen van de rechtbank

11. Partijen zijn verdeeld over de vraag of originele documenten waarvan de authenticiteit niet is vastgesteld bij voorbaat buiten beschouwing mogen worden gelaten of dat beoordeeld moet worden of er toch enige bewijswaarde aan de documenten kan worden toegekend voor het aannemelijk maken van een asielrelaas in een opvolgende procedure.

Partijen zijn het er over eens dat eiser bij zijn opvolgende aanvraag originele documenten heeft overgelegd. Uit de verklaring van onderzoek van 1 maart 2019 van Bureau Documenten blijkt dat er wegens het ontbreken van voldoende referentiemateriaal niet kan worden vastgesteld of de originele documenten zijn opgemaakt door een daartoe bevoegde instantie, en dat evenmin uitspraak kan worden gedaan over de echtheid ervan en de inhoudelijke juistheid. Door eiser wordt niet betwist dat de verklaring van onderzoek zorgvuldig tot stand is gekomen en naar inhoud inzichtelijk en concludent is. Verweerder mag derhalve van de bevindingen van Bureau Documenten uitgaan omdat de verklaring van onderzoek als een deskundigenbericht mag worden aangemerkt. Eiser heeft zelf de authenticiteit van deze documenten niet met een contra-expertise of anderszins aangetoond.

12. De rechtbank stelt vast dat er uit het onderzoek van verweerder geen indicaties naar voren zijn gekomen dat de documenten niet authentiek zouden zijn of niet afkomstig zouden zijn van een daartoe bevoegde instantie. Ook zijn er geen aanwijzingen dat de documenten niet echt zouden zijn of inhoudelijk niet juist zouden zijn. Verweerder heeft geen concrete twijfels over de authenticiteit van de documenten. Er kunnen op grond van onderzoek aan de documenten eenvoudigweg geen uitspraken worden gedaan.

13. Verweerder heeft in de besluitvormingsfase en in het verweerschrift geen enkele overweging gewijd aan de wijze van verkrijging van de documenten of de inhoud van de documenten in relatie tot informatie uit openbare bronnen of in relatie tot het asielrelaas van eiser. Verweerder heeft conform regelgeving en zijn beleid dat sinds 1 juli 2019 van kracht is aan eiser een persoonlijk onderhoud onthouden omdat er volgens verweerder geen sprake is van nieuwe elementen en bevindingen⁶. Verweerder heeft bij de motivering van zijn beslissing of sprake is van nieuwe elementen en bevindingen dus op geen enkele wijze betrokken hoe eiser deze documenten heeft verkregen en of deze gestelde wijze van verkrijging past bij wat bekend is uit openbare bronnen over de verkrijging van documenten in Afghanistan. Verweerder heeft eveneens geen standpunt ingenomen over de inhoud van de documenten en over de omstandigheid dat het asielrelaas van eiser in de eerste procedure grotendeels geloofwaardig is geacht.

⁶ Zie artikel 3.118b, derde lid. Vreemdelingenbesluit, paragraaf C1 2.9 Vreemdelingencirculaire en Werkinstructie 2019 9.

14. Ter zitting heeft verweerder in reactie op de discussie over zijn standpunt subsidiair wel een inhoudelijk standpunt ingenomen over de inhoud en bewijswaarde van de documenten.

15. Volgens vaste jurisprudentie van de Afdeling, de hoogste bestuursrechter in vreemdelingenzaken in Nederland (zie onder meer de uitspraak van 2 december 2015, ECLI:NL:RVS:2015:3804), doen zich geen nieuwe elementen en bevindingen voor, indien de authenticiteit van de documenten waarmee de desbetreffende vreemdeling de door hem gestelde nieuwe elementen en bevindingen wil aantonen niet is vastgesteld. Volgens vaste jurisprudentie van de Afdeling ligt het bovendien op de weg van een vreemdeling om de authenticiteit van het aan zijn opvolgende aanvraag ten grondslag gelegde document aan te tonen. Verweerder kan een vreemdeling daarbij tegemoet komen door zelf de authenticiteit van de documenten te laten beoordelen, maar dit doet niet af aan de eigen verantwoordelijkheid van de vreemdeling.

16. In de uitspraak van de Afdeling van 17 augustus 2018 (ECLI:NL:RVS:2018:2394) is het navolgende in - aanvulling hierop - overwogen:

"3.2. Het in de schriftelijke uiteenzetting door de vreemdelingen ingeroepen arrest van het EHRM van 19 januari 2016, M.D. en M.A. tegen België (ECLI:CE:ECHR:2016:0119JUD005868912) maakt deze conclusie niet anders. In het arrest heeft het EHRM geconcludeerd dat de Belgische autoriteiten het begrip 'nieuw' te beperkt hebben uitgelegd, omdat de autoriteiten alleen hadden gekeken naar de datum van de stukken en geen rekening hadden gehouden met de mogelijkheid dat de vreemdelingen die stukken niet eerder hadden kunnen verkrijgen. De autoriteiten hadden niet op andere wijze naar het stuk gekeken. Anders dan in het geval dat in het arrest aan de orde was, heeft de staatssecretaris in deze zaak niet volstaan met een standpunt over de datum van het stuk. Hij heeft het vonnis immers op authenticiteit laten onderzoeken, erop gewezen dat de authenticiteit van het vonnis niet is komen vast te staan terwijl dat wel nodig is om te worden aanvaard als objectieve bron die het asielrelaas bevestigt, en gewezen op de omstandigheid dat met de eerdere asielprocedures van de vreemdelingen al in rechte vaststaat dat het asielrelaas ongeloofwaardig is. (...) Nu de authenticiteit van het vonnis niet is komen vast te staan, kan er niet vanuit worden gegaan dat het is afgegeven door de daartoe bevoegde autoriteiten en op de daarvoor vereiste wijze is opgemaakt. Reeds daarom kan ook niet van de juistheid van de inhoud worden uitgegaan. Van enig ander concreet bewijs van de veroordeling is niet gebleken. Het vonnis kan daarom, zoals besloten ligt in het standpunt van de staatssecretaris, niet afdoen aan het eerder ongeloofwaardig geachte asielrelaas en vormt dus geen nieuw element of bevinding."

17. De rechtbank overweegt dat uit het arrest M.D. en M.A. tegen België volgt dat verweerder aandachtig en nauwkeurig onderzoek moet doen naar de schending van artikel 3 EVRM en dat het weigeren van documenten zonder beoordeling van de authenticiteit, relevantie en bewijskracht een te formalistische aanpak is. Verweerders standpunt houdt in dat hij door onderzoek te laten doen naar de authenticiteit van de documenten voldaan heeft aan zijn verplichtingen en verwijst ter onderbouwing van zijn standpunt naar bovengenoemde jurisprudentie van de Afdeling. Het terzijde schuiven van de documenten omdat geen oordeel gegeven kan worden over de echtheid van het document en dat alleen al daarom niet uitgegaan wordt van de inhoud daarvan, is naar het oordeel van de rechtbank echter eveneens een formalistische opstelling die, afhankelijk van de omstandigheden van het geval, kan leiden tot een onzorgvuldig (voor)onderzoek. Naar het oordeel van de rechtbank zal, ook als de authenticiteit niet kan worden vastgesteld, verweerder zich gezien het arrest M.D. en M.A. tegen België rekenschap moeten geven van de aard van de documenten, de wijze waarop eiser aan de documenten is gekomen en hun relevantie voor het asielrelaas. Die aspecten, samen met de onzekerheid over de authenticiteit, leiden tot een zorgvuldig oordeel over de bewijswaarde van het stuk en kunnen antwoord geven op de vraag of sprake is nieuwe feiten en omstandigheden.

18. Ook uit andere arresten van het EHRM blijkt dat het EHRM eist dat documenten worden betrokken en moeten worden beoordeeld als een vreemdeling stelt te vrezen voor een schending van artikel 3 EVRM. Zie bijvoorbeeld de arresten van 18 december 2012, (F.N. tegen Zweden, nr. 28774/09, ECLI:CE:ECHR:2012:1218JUD002877409, M.A. tegen Zwitserland van 18 november 2014, nr. 52589/13, ECLI:CE:ECHR:2014:1118JUD005258913, en [REDACTED] tegen België van 2 oktober 2012, nr. 33210/11, ECLI:CE:ECHR:2012:1002JUD003321011). Deze arresten zijn gewezen in zaken waarin steeds eerste aanvragen aan de orde waren. Uit de bewoordingen van deze arresten valt naar het oordeel van de rechtbank echter niet zonder meer af te leiden dat de overwegingen uitsluitend betrekking hebben op verplichtingen van lidstaten bij eerste aanvragen. Het lijkt er veeleer op dat het EHRM algemene uitgangspunten heeft geformuleerd over de beoordeling van documenten die verzoekers om internationale bescherming overleggen om hun relazen aannemelijk te maken. Ook valt hieruit naar het oordeel van de rechtbank af te leiden dat lidstaten er voor moeten waken om te hoge eisen aan vreemdelingen te stellen bij het aannemelijk maken van hun vrees voor schending van hun mensenrechten. Lidstaten zullen rekening moeten houden met de positie waarin een vreemdelingen in een vluchtpositie verkeren.

19. De rechtbank overweegt dat de vraag rijst hoe het begrip “nieuwe elementen en bevindingen” zoals benoemd in artikel 40 van de Procedurerichtlijn dient te worden uitgelegd om te bezien of de Nederlandse regelgeving en beleid in overeenstemming zijn met het recht van de Unie.

Meerdere bepalingen van de Procedurerichtlijn bevatten het begrip “element” maar de Procedurerichtlijn definieert dit begrip niet. In enkele bepalingen wordt verwezen naar de omschrijving van het begrip “elementen” zoals neergelegd in artikel 4 van de Kwalificatierichtlijn. De rechtbank neemt aan dat voor de interpretatie van het begrip “element” in artikel 40 van de Procedurerichtlijn ook aansluiting moet worden gezocht bij deze uitleg. Artikel 4 van de Kwalificatierichtlijn maakt geen onderscheid tussen elementen in eerste en volgende procedures. Het vereiste dat documenten aangetoond authentiek dienen te zijn om een “element of bevinding” te kunnen zijn wordt evenmin gesteld. Artikel 4, tweede lid, van de Kwalificatierichtlijn benoemt dat “alle documentatie” in het bezit van de verzoeker valt onder het begrip “element”.

20. De rechtbank acht het noodzakelijk, gelet op de uniforme toepassing van het recht van de Unie, om door het stellen van prejudiciële vragen nadere uitleg van het Hof van Justitie (hierna: HvJ-EU) te verkrijgen alvorens een einduitspraak te kunnen doen in de onderhavige zaak. Het Europese recht is van toepassing omdat de Nederlandse Vreemdelingenwet en de lagere regelgeving de omzetting van de bepalingen uit de juridische instrumenten van het Gemeenschappelijke Europese Asielstelsel bevat. De rechtbank zal omwille van de leesbaarheid van de uitspraak in de bijlage uiteenzetten hoe het juridisch kader luidt.

21. De rechtbank wenst dan ook thans van het HvJ-EU te vernemen of het ontbreken van zekerheid over de authenticiteit van een origineel document voldoende kan zijn voor het oordeel dat geen sprake is van nieuwe elementen of bevindingen als bedoeld in artikel 40, tweede lid, Procedurerichtlijn gelezen in samenhang met artikel 4 Kwalificatierichtlijn. De rechtbank betreft hierbij dat de Procedurerichtlijn en de Kwalificatierichtlijn in overeenstemming met het Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie dienen te worden uitgelegd. Indien originele documenten niet inhoudelijk hoeven te worden beoordeeld uitsluitend omdat de authenticiteit niet kan worden vastgesteld zou dit mogelijk in strijd kunnen zijn met het recht op asiel, het verbod van refoulement en het recht op een

effectief rechtsmiddel zoals neergelegd in respectievelijk artikelen 18, 19 en 47 van het Handvest. Voor de interpretatie van deze bepalingen van het Handvest dient aansluiting gezocht te worden bij de artikelen 3 en 13 van het Europese Verdrag van de Rechten van de Mens. De rechtbank verwijst hierbij naar artikel 52, derde lid, van het Handvest. Indien bij de beoordeling van de vraag of sprake is van nieuwe elementen of bevindingen in de zin van artikel 40, tweede lid, van de Procedurerichtlijn een vergelijkbare maatstaf geldt als in de hiervoor aangehaalde jurisprudentie van het EHRM, brengt dit naar het oordeel van de rechtbank met zich mee dat het terzijde leggen van originele documenten zonder dat rekenschap wordt gegeven van de aard van de documenten, de wijze van verkrijging van de documenten en de relevantie ervan voor het asielrelaas in strijd is met Europees recht. Hoewel de beslissingsautoriteit in deze zaak de overgelegde documenten heeft laten onderzoeken op authenticiteit, wenst de rechtbank tevens te vernemen of het gerechtvaardigd is om bij de beoordeling van documenten onderscheid te maken tussen het overleggen van originele documenten bij een eerste aanvraag en bij volgende verzoeken. In de huidige Nederlandse praktijk betreft de beslissingsautoriteit bij een eerste aanvraag documenten waarvan de authenticiteit niet vaststaat bij de beoordeling van de geloofwaardigheid van het asielrelaas. Daarentegen vormt bij een volgende asielprocedure onzekerheid over de authenticiteit op zichzelf al reden voor de beslissingsautoriteit om te concluderen dat geen sprake is van nieuwe elementen of bevindingen, wat leidt tot niet-ontvankelijkheid van de opvolgende aanvraag. Deze gevolgen worden door de beslisautoriteit ook verbonden aan de overlegging van een kopie bij een volgend verzoek en bij documenten die afkomstig zijn uit een niet-objectief verifieerbare bron. De rechtbank wenst van het HvJ-EU te vernemen of deze categorieën van documenten buiten beschouwing mogen worden gelaten bij de beoordeling van volgende verzoeken enkel vanwege deze kwalificatie. De rechtbank acht niet uitgesloten dat informatie die wordt verkregen van een niet-objectief verifieerbare bron of die blijkt uit een kopie van een document op zich zelf wel objectief verifieerbaar is. Indien de uit deze documenten verkregen informatie wel kan worden geverifieerd is de status van de bron of het document minder relevant bij de beoordeling van het nieuw overgelegde document en kan de beslissingsautoriteit de objectieve informatie betrekken bij de beoordeling van het opvolgende verzoek.

22. Het beleid van verweerder dat in het geval bij een opvolgende aanvraag originele documenten worden overgelegd, waarvan de authenticiteit niet is vastgesteld, impliceert dat een beslissing kan worden genomen zonder dat de asielzoeker wordt gehoord. Evenmin hoeft verweerder zich bij deze beslissing uit te laten over de aard, relevantie en de wijze van verkrijging van de documenten.

23. Verder wordt in de vaste rechtspraak van de Afdeling, zoals onder andere voormelde uitspraak van 17 augustus 2018, steeds gewezen op de omstandigheid dat met de eerdere asielprocedure al in rechte is komen vast te staan dat het asielrelaas ongeloofwaardig is en dat dit door verweerder ook wordt betrokken bij het standpunt over de originele documenten waarvan de authenticiteit niet vaststaat. Hiermee laat de Afdeling zich enkel uit over de bewijslast van het aannemelijk maken van de authenticiteit van documenten om een asielrelaas te onderbouwen. De uitleg ontbreekt of originele documenten, waarvan de authenticiteit niet kan worden vastgesteld, bij een volgend asielverzoek moeten worden betrokken bij de beoordeling of een asielrelaas alsnog aannemelijk is dan wel dat het begrip “nieuwe elementen en bevindingen” zodanig restrictief moet worden uitgelegd dat dergelijke documenten nooit onder deze definitie hoeven te worden geschaard en daarom buiten beschouwing mogen worden gelaten.

24. Partijen zijn verdeeld over de vraag of het niet-ontvankelijk verklaren door te volstaan met de enkele vaststelling dat de authenticiteit van overgelegde originele documenten niet kan worden vastgesteld in strijd is met Europees recht. De Afdeling heeft de rechtsvraag hoe het begrip “nieuwe elementen en bevindingen” moet worden uitgelegd met betrekking tot originele documenten waarvan de authenticiteit niet kan worden vastgesteld nimmer beantwoord of aan het HvJ-EU voorgelegd bij wijze van prejudiciële verwijzing. In deze juridische discussie heeft de hoogste Nederlandse bestuursrechter zich voornamelijk uitgelaten over de bewijslast van het aannemelijk maken van bewijswaarde van documenten om een asielrelaas te onderbouwen. In vaste jurisprudentie van de Afdeling, zoals bijvoorbeeld bovengenoemde uitspraak van 17 augustus 2018 (ECLI:NL:RVS:2018:2394), wordt steeds gewezen op de omstandigheid dat met de eerdere asielprocedure van de vreemdeling al in rechte vaststaat dat het asielrelaas ongeloofwaardig is en dat verweerder dit ook betreft bij zijn standpunt over de originele documenten waarvan de authenticiteit niet vaststaat. De rechtbank ziet niet in dat dit een deugdelijke motivering is om originele stukken buiten beschouwing te laten. Immers, als het relaas in een eerdere procedure geloofwaardig wordt bevonden is een opvolgende aanvraag om een relaas met documenten die nog niet zijn beoordeeld door de beslisautoriteiten in het geheel niet aan de orde. Dat verweerder ook bij opvolgende aanvragen invulling geeft aan zijn samenwerkingsplicht door originele documenten te laten onderzoeken door Bureau Documenten kan weliswaar leiden tot de conclusie dat de authenticiteit niet kan worden vastgesteld. Hiermee is echter nog niet bepaald of de documenten desondanks in enige mate een asielrelaas kunnen ondersteunen.

25. De Afdeling heeft bovendien nog geen uitspraak gedaan over de vraag of het beleid van verweerder dat bepaalt dat indien bij een opvolgende aanvraag originele documenten waarvan de authenticiteit niet is vastgesteld worden overgelegd een beslissing kan worden genomen zonder de vreemdeling te horen, is toegestaan gelet op Europese en nationale regelgeving.

Conclusie en prejudiciële vragen aan het Hof van Justitie van de Europese Unie

26. Aan de orde is de vraag of originele documenten waarvan de authenticiteit niet kan worden vastgesteld, kopieën en documenten afkomstig van een niet-objectief verifieerbare bron bij een volgend verzoek tot bescherming categoriaal buiten beschouwing kunnen worden gelaten of desondanks moeten worden betrokken bij de beoordeling of een asielrelaas alsnog aannemelijk is. De rechtbank ziet zich in onderhavige zaak voor de vraag gesteld of het begrip “nieuwe elementen en bevindingen” zodanig restrictief moet worden uitgelegd dat originele documenten waarvan de authenticiteit niet is vastgesteld nooit onder deze definitie te hoeven worden geschaard. Indien deze restrictieve uitleg van verweerder in overeenstemming is met Europees recht heeft dit gevolgen voor de individuele rechtsbescherming. Opvolgende verzoeken zullen weinig kansrijk zijn indien de vreemdeling vanuit het land waar hij bescherming vraagt alsnog authentieke documenten zal moeten verkrijgen om zijn opvolgende aanvraag te onderbouwen. Weinig voorstelbaar is bovendien dat een vreemdeling enkel met zijn verklaringen een volgend verzoek zodanig kan onderbouwen dat hij alsnog voor bescherming in aanmerking komt. Een vreemdeling wordt immers geacht in een eerste procedure volledig te verklaren en hiertoe ook in staat te zijn.

27. Als categoriale uitsluiting van deze originele documenten is toegestaan bij het beoordelen van volgende verzoeken, wordt de mogelijkheid om met documenten het relaas zodanig te onderbouwen dat in de tweede of volgende procedure alsnog wordt beslist tot het

in aanmerking brengen voor internationale bescherming aanmerkelijk geringer. De rechtbank betreft hierbij dat in het Nederlandse beleid thans is opgenomen dat kan worden afgezien van een persoonlijk onderhoud indien aan een opvolgende aanvraag enkel documenten ten grondslag worden gelegd waarvan de authenticiteit niet vaststaat. Aan de vreemdeling wordt dan immers niet eens de gelegenheid geboden om verklaringen af te leggen zodat hij dus afhankelijk is van documenten om zijn relaas alsnog aannemelijk te maken.

28. Er is ten aanzien van deze vragen niet gebleken van een acte éclairé, nu er in het verleden niet al door het HvJ-EU duidelijke antwoorden op deze vragen zijn geformuleerd of dat de antwoorden op de vragen kunnen worden gevonden aan de hand van vaste rechtspraak van het HvJ-EU in vergelijkbare gevallen. Daarnaast is ten aanzien van de vragen evenmin gebleken van een acte clair, nu artikel 40 Procedurerichtlijn en artikel 4 Kwalificatierichtlijn geen uitsluitel geven over de definitie en reikwijdte van “nieuwe elementen en bevindingen” bij volgende verzoeken. De bepalingen zijn bovendien niet dusdanig helder geformuleerd dat niet gezegd kan worden dat redelijkerwijze geen twijfel over de uitleg of het toepassingsbereik hiervan kan bestaan. Het houdt partijen immers verdeeld of de Nederlandse regelgeving en het Nederlandse beleid in overeenstemming met de Procedurerichtlijn, de Kwalificatierichtlijn en het Handvest voor de Grondrechten van de Europese Unie zijn.

29. Gezien het voorgaande wendt de rechtbank zich tot het HvJ-EU met de navolgende vragen:

I Is het door de beslissingsautoriteit van een lidstaat bepalen dat originele documenten nooit nieuwe elementen of bevindingen kunnen zijn indien de authenticiteit van deze documenten niet kan worden vastgesteld verenigbaar met artikel 40, lid 2, Procedurerichtlijn⁷, in samenhang gelezen met artikel 4, lid 2, Kwalificatierichtlijn⁸ en artikelen 47 en 52 van het Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie? Indien dit niet verenigbaar is, maakt het dan nog verschil als bij een volgend verzoek kopieën van documenten of documenten die afkomstig zijn uit een niet-objectief verifieerbare bron worden ingebracht door de verzoeker?

II Moet artikel 40 Procedurerichtlijn, gelezen in samenhang met artikel 4, lid 2, Kwalificatierichtlijn, aldus worden uitgelegd dat het de beslissingsautoriteit van een lidstaat is toegestaan om bij de beoordeling van documenten en toekenning van bewijswaarde aan documenten onderscheid te maken tussen documenten die worden overgelegd bij een eerste verzoek en bij een volgend verzoek? Is het een lidstaat toegestaan om bij de overlegging van documenten bij een volgend verzoek geen verdere invulling meer te geven aan de samenwerkingsverplichting als de authenticiteit van die documenten niet kan worden vastgesteld?

⁷ RICHTLIJN 2013/32/EU VAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD van 26 juni 2013 betreffende gemeenschappelijke procedures voor de toekenning en intrekking van de internationale bescherming (de Procedurerichtlijn)

⁸ RICHTLIJN 2011/95/EU VAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD van 13 december 2011 inzake normen voor de erkenning van onderdanen van derde landen of staatlozen als personen die internationale bescherming genieten, voor een uniforme status voor vluchtelingen of voor personen die in aanmerking komen voor subsidiaire bescherming, en voor de inhoud van de verleende bescherming (de Kwalificatierichtlijn).

30. De rechtbank wil het Hof van Justitie van de Europese Unie conform het bepaalde in overweging 18 van de “Aanbevelingen aan de nationale rechterlijke instanties over het aanhangig maken van prejudiciële procedures”⁹ in overweging geven om de gestelde prejudiciële vragen als volgt te beantwoorden:

I *“Het is de lidstaten niet toegestaan om te bepalen dat originele documenten nooit nieuwe elementen en bevindingen zoals bedoeld in artikel 40, lid 2, Procedurerichtlijn kunnen zijn uitsluitend omdat de authenticiteit van deze documenten niet is vastgesteld” Het is de lidstaten niet toegestaan om te bepalen dat documenten nooit inhoudelijk worden beoordeeld uitsluitend omdat het om een kopie gaat of omdat het document afkomstig is van een niet-objectief verifieerbare bron.”*

II *“Het is de lidstaten niet toegestaan om onderscheid te maken bij de beoordeling en waardering van documenten die in een eerste verzoek en documenten die bij een volgend verzoek worden overgelegd. Alle overgelegde documenten moeten in beginsel worden betrokken bij de beoordeling of een verzoeker voor erkenning als persoon die internationale bescherming geniet in aanmerking komt krachtens Richtlijn 2011/95/EU, ook indien documenten worden ingebracht bij een volgend verzoek. De lidstaat kan bij een volgend verzoek niet bepalen dat het aantonen van de authenticiteit van originele documenten steeds volledig bij de verzoeker ligt, maar zal onder omstandigheden ook invulling moeten geven aan de samenwerkingsplicht, door zich rekenschap te geven van de aard en inhoud van de documenten en verklaringen over de wijze van verkrijging en aldus te beoordelen of die als begin van bewijs moeten worden beschouwd”.*

31. De rechtbank acht het thans niet opportuun om de overige standpunten over het werkcontract en het filmpje op de USB-stick te beoordelen.

32. De rechtbank schorst de behandeling van het beroep en houdt iedere verdere beslissing aan.

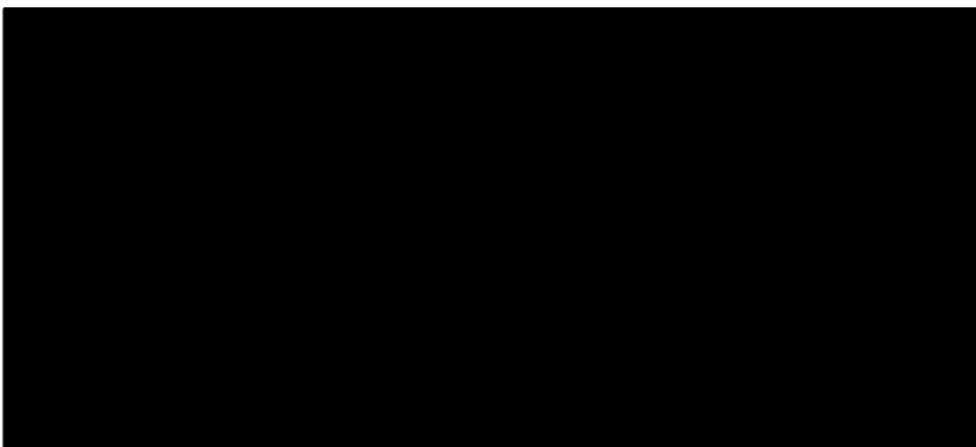
⁹ (2019 C 380 01)

Beslissing

De rechtbank:

- verzoekt het HvJ-EU bij wege van prejudiciële beslissing uitspraak te doen op de hierboven onder rechtsoverweging 29 geformuleerde vragen;
- schorst de behandeling van het beroep en houdt iedere verdere beslissing aan.

Deze uitspraak is aldus in het openbaar gedaan op 16 december 2019 door mr. drs. S. van Lokven, voorzitter, en mr. C.T.C. Wijsman en mr. R.H. van Marle, leden, in aanwezigheid van mr. B.J. Groothedde, griffier.



Rechtsmiddel

Tegen deze uitspraak staat geen rechtsmiddel open.

BIJLAGE

Juridisch kader - Recht van de Unie

Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie

Artikel 18 - Het recht op asiel

Het recht op asiel is gegarandeerd met inachtneming van de voorschriften van het Verdrag van Genève van 28 juli 1951 en het Protocol van 31 januari 1967 betreffende de status van vluchtelingen, en overeenkomstig het Verdrag betreffende de Europese Unie en het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (hierna „de Verdragen” genoemd).

Artikel 19 - Bescherming bij verwijdering, uitzetting en uitlevering

(...)

2. Niemand mag worden verwijderd of uitgezet naar, dan wel worden uitgeleverd aan een staat waar een ernstig risico bestaat dat hij aan de doodstraf, aan folteringen of aan andere onmenselijke of vernederende behandelingen of bestraffingen wordt onderworpen.

Artikel 47 - Recht op een doeltreffende voorziening in rechte en op een onpartijdig gerecht

Eenieder wiens door het recht van de Unie gewaarborgde rechten en vrijheden zijn geschonden, heeft recht op een doeltreffende voorziening in rechte, met inachtneming van de in dit artikel gestelde voorwaarden.

(...)

Artikel 52 - Reikwijdte en uitlegging van de gewaarborgde rechten en beginselen

(...)

3. Voor zover dit Handvest rechten bevat die corresponderen met rechten welke zijn gegarandeerd door het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, zijn de inhoud en reikwijdte ervan dezelfde als die welke er door genoemd verdrag aan worden toegekend. Deze bepaling verhindert niet dat het recht van de Unie een ruimere bescherming biedt

(...)

RICHTLIJN 2011/95/EU VAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD van 13 december 2011 inzake normen voor de erkenning van onderdanen van derde landen of staatlozen als personen die internationale bescherming genieten, voor een uniforme status voor vluchtelingen of voor personen die in aanmerking komen voor subsidiaire bescherming, en voor de inhoud van de verleende bescherming (de Kwalificatierichtlijn).

Artikel 4 – Beoordeling van feiten en omstandigheden

1. De lidstaten mogen van de verzoeker verlangen dat hij alle elementen ter staving van het verzoek om internationale bescherming zo spoedig mogelijk indient. De lidstaat heeft tot taak om de relevante elementen van het verzoek in samenwerking met de verzoeker te beoordelen.

2. De in lid 1 bedoelde elementen bestaan in de verklaringen van de verzoeker en alle documentatie in het bezit van de verzoeker over zijn leeftijd, achtergrond, ook die van relevante familieleden, identiteit, nationaliteit(en), land(en) en plaats(en) van eerder verblijf, eerdere verzoeken, reisroutes, reisdocumenten en de redenen waarom hij een verzoek om internationale bescherming indient.

(...)

**RICHTLIJN 2013/32/EU VAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD
van 26 juni 2013 betreffende gemeenschappelijke procedures voor de toekenning en
intrekking van de internationale bescherming (de Procedurerichtlijn)**

preamble

(...)

(36) Indien een verzoeker een volgend verzoek doet zonder nieuwe bewijzen of argumenten voor te leggen, zou het onevenredig zijn de lidstaten te verplichten een nieuwe volledige onderzoeksprocedure te volgen. In die gevallen moeten de lidstaten een verzoek als niet-ontvankelijk kunnen afwijzen op grond van het beginsel van het gezag van gewijsde.

(60) Deze richtlijn eerbiedigt de grondrechten en neemt de beginselen in acht die zijn neergelegd in het handvest. Deze richtlijn beoogt meer bepaald te waarborgen dat de menselijke waardigheid ten volle wordt geëerbiedigd en te bevorderen dat de artikelen 1, 4, 18, 19, 21, 23, 24 en 47 van het handvest worden toegepast en moet dienovereenkomstig worden uitgevoerd.

(...)

Artikel 33 - Niet-ontvankelijke verzoeken

(...)

2. De lidstaten kunnen een verzoek om internationale bescherming alleen als niet-ontvankelijk beschouwen wanneer:

(...)

d) het verzoek een volgend verzoek is en er geen nieuwe elementen of bevindingen aan de orde zijn gekomen of door de verzoeker werden voorgelegd in verband met de behandeling van de vraag of hij voor erkenning als persoon die internationale bescherming geniet in aanmerking komt overeenkomstig Richtlijn 2011/95/EU;

(...)

Artikel 34 - Bijzondere voorschriften betreffende het onderhoud over de ontvankelijkheid

1. Vooraleer een beslissingsautoriteit een besluit neemt over de ontvankelijkheid van een verzoek om internationale bescherming, stellen de lidstaten verzoekers in de gelegenheid hun standpunt uiteen te zetten over de toepassing van de in artikel 33 bedoelde gronden op hun specifieke omstandigheden. Daartoe houden de lidstaten een persoonlijk onderhoud over de ontvankelijkheid van het verzoek. De lidstaten kunnen daarvan alleen afwijken in het geval van een volgend verzoek, overeenkomstig artikel 42.

Artikel 40 - Volgende verzoeken

(...)

2. Om krachtens artikel 33, lid 2, onder d), een beslissing over de ontvankelijkheid van een verzoek om internationale bescherming te nemen, wordt een volgend verzoek om internationale bescherming eerst aan een voorafgaand onderzoek onderworpen om uit te maken of er nieuwe elementen of bevindingen aan de orde zijn of door de verzoeker zijn voorgelegd in verband met de behandeling van de vraag of hij voor erkenning als persoon die internationale bescherming geniet in aanmerking komt krachtens Richtlijn 2011/95/EU.

(...)

Artikel 42 - Procedureregels

1. De lidstaten zorgen ervoor dat verzoekers wier verzoek aan een voorafgaand onderzoek ingevolge artikel 40 wordt onderworpen, de in artikel 12, lid 1, opgesomde waarborgen genieten.

2. De lidstaten kunnen in hun interne recht regels inzake het voorafgaande onderzoek ingevolge artikel 40 neerleggen. Die regels kunnen onder meer:

a) de betrokken verzoeker ertoe verplichten feiten te vermelden en bewijzen te leveren die een nieuwe procedure rechtvaardigen;

b) het voorafgaande onderzoek toestaan op grond van uitsluitend schriftelijke toelichtingen zonder persoonlijk gehoor, met uitzondering van de in artikel 40, lid 6, bedoelde gevallen.

Deze regels mogen de toegang voor verzoeker tot een nieuwe procedure niet onmogelijk maken en evenmin leiden tot daadwerkelijke ontzegging of vergaande inperking van een dergelijke toegang.

Juridisch kader – Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens en de Fundamentele Vrijheden

Artikel 3 – Verbod van foltering

Niemand mag worden onderworpen aan folteringen of aan onmenselijke of vernederende behandelingen of bestraffingen.

Artikel 13 – Recht op een daadwerkelijk rechtsmiddel

Een ieder wiens rechten en vrijheden die in dit Verdrag zijn vermeld, zijn geschonden, heeft recht op een daadwerkelijk rechtsmiddel voor een nationale instantie, ook indien deze schending is begaan door personen in de uitoefening van hun ambtelijke functie.

Juridisch kader – Nederlandse regelgeving en beleid

Vreemdelingenwet 2000 (Vw)

Artikel 30a

1 Een aanvraag tot het verlenen van een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd als bedoeld in artikel 28 kan niet-ontvankelijk worden verklaard in de zin van artikel 33 van de Procedurerichtlijn, indien:

(...)

d. de vreemdeling een opvolgende aanvraag heeft ingediend waaraan door de vreemdeling geen nieuwe elementen of bevindingen ten grondslag zijn gelegd of waarin geen nieuwe elementen of bevindingen aan de orde zijn gekomen die relevant kunnen zijn voor de beoordeling van de aanvraag;

(...)

Vreemdelingenbesluit 2000 (Vb)

Artikel 3.118b

(...)

3 Behoudens in de in artikel 40, zesde lid, van de Procedurerichtlijn bedoelde gevallen, wordt het tweede lid, onder a en b, buiten toepassing gelaten indien Onze Minister de kennis omtrent de relevante feiten en de af te wegen belangen die nodig is voor het kunnen nemen van de beschikking, kan vergaren zonder nader gehoor.

(...)

Vreemdelingencirculaire 2000 (Vc) - Beleid

Paragraaf C1/2.9 – De procedure bij een tweede of volgende aanvraag

(...)

Artikel 3.118b Vb regelt het verloop van de asielprocedure als een tweede of volgende aanvraag voor een verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd wordt ingediend

(...)

vangt de ééndagstoets asiel aan met het voornemen als bedoeld in artikel 3.118b, tweede lid, onder c, Vb. De IND¹⁰ kan onder meer besluiten om af te zien van een gehoor in de situatie dat de vreemdeling:

(...)

¹⁰ Immigratie- en Naturalisatiedienst

• valse of vervalste documenten overlegt dan wel documenten overlegt waarvan de authenticiteit niet kan worden vastgesteld:

(...)

Werkinstructie 2019/9 – Procedure herhaalde aanvragen

(...)

Indien de aanvraag als compleet is aangemerkt, wordt beoordeeld of de aanvraag zonder horen kan worden behandeld. Dat is het geval indien het voor een zorgvuldige beoordeling van de aanvraag niet noodzakelijk is om een vreemdeling te horen en reeds op grond van de stukken blijkt dat de aanvraag geen kans van slagen heeft.

(...)