



Informatiebericht SUA

Van IND / SUA
Auteur(s) **10.2.e**
Telefoonnummer **010.2.e**

Nummer & Titel IB 2021/74 Hofuitspraak 10 juni 2021 (zaak C-921/19) over niet-geauthenticeerde documenten bij opvolgende asielaanvragen

Kenmerk (digijust) 3445079
Hoofdtak Asiel
InformIND Thema Vw 30a Niet ontvankelijk, Vw 30b Kennelijk ongegrond, Vw 31 Ongegrond, Asielprocedure, Herhaalde aanvragen / Opvolgende aanvragen / Eindagstoets

Relatie met
Geldig vanaf 22-07-2021
Geldig tot en met 22-01-2022

1. Aanleiding

Op 10 juni 2021 heeft het Hof van Justitie van de Europese Unie (hierna: HvJ-EU) arrest gewezen naar aanleiding van prejudiciële vragen van de rechtbank Den Haag (C-921/19, ECLI:EU:C:2021:478)¹.

2. Verwachting

Dit Informatiebericht zal op termijn worden opgenomen in een Werkinstructie. Tot nader bericht blijft dit Informatiebericht van kracht.

3. Inhoud/Toelichting

De door de rechtbank Den Haag gestelde prejudiciële vragen betreffen de handelwijze bij het niet-ontvankelijk verklaren van opvolgende aanvragen. Deze handelwijze houdt in dat documenten – kopie of origineel – niet als nieuwe elementen en bevindingen worden aangemerkt als de authenticiteit van die documenten niet kan worden vastgesteld.

In het arrest van 10 juni 2021 heeft het HvJ-EU geoordeeld dat documenten waarvan de authenticiteit niet kan worden vastgesteld of waarvan de bron niet objectief verifieerbaar is, niet automatisch en enkel op grond daarvan mogen worden aangemerkt als documenten die niet voldoen als nieuwe elementen of bevindingen. Tevens heeft het HvJ-EU geoordeeld dat het in strijd is met artikel 40 van de Procedurerichtlijn (hierna: Pri) gelezen in samenhang met artikel 4, eerste en tweede lid van de Kwalificatierichtlijn wanneer documenten bij een eerste aanvraag aan een andere beoordeling worden onderworpen dan documenten bij een tweede of opvolgende aanvraag. Een lidstaat is gehouden samen te werken met een vreemdeling bij de beoordeling van de relevante elementen van de opvolgende aanvraag, ook als de vreemdeling documenten overlegt waarvan de authenticiteit niet kan worden vastgesteld.

Het arrest ziet weliswaar op de beoordeling van documenten die in het kader van een opvolgende aanvraag worden overgelegd, maar het omschrijft ook in meer

¹ [CURIA - Documents \(europa.eu\)](https://eur-lex.europa.eu/curia/doclist/curia/doclist.do?method=detailDoc&docid=86492)

algemene zin op welke wijze het onderzoek naar de ontvankelijkheid van opvolgende aanvragen moet worden verricht. Daarmee raakt het arrest aan alle zaken waar een asielzoeker zich beroept op nieuwe feiten en bevindingen zoals bedoeld in artikel 40, tweede lid, Pri.

4. Hoe te handelen

Uit voornoemd arrest volgt dat als de vreemdeling in de opvolgende asielprocedure documenten inbrengt waarvan de authenticiteit niet kan worden vastgesteld door de KMar (reisdocumenten) of Bureau Documenten (brondocumenten) en de authenticiteit ook niet op andere wijze is aangetoond, niet direct en enkel op die grond tot de conclusie kan worden gekomen dat deze documenten geen nieuwe elementen of bevindingen vormen. Ook kan voor kopie-documenten niet worden overwogen dat enkel om de reden dat het een kopie is, het document daarom niet als een nieuw element of bevinding kan worden beschouwd. Dit geldt eveneens voor niet-objectief verifieerbare bronnen. Het niet kunnen vaststellen van de authenticiteit van een document of het niet kunnen vaststellen of het document afkomstig is van een objectief verifieerbare bron, kan niet rechtvaardigen dat het document *reeds daarom* wordt uitgesloten van de behandeling van de opvolgende aanvraag. De IND is gehouden aan de samenwerkingsverplichting en daarmee om samen met de vreemdeling vast te stellen of documenten kunnen worden aangemerkt als nieuwe elementen en bevindingen én of deze de kans aanzienlijk groter maken dat de vreemdeling in aanmerking komt voor internationale bescherming om zo tot ontvankelijk verklaring van de opvolgende aanvraag te komen.

4.1 Nieuwe elementen en bevindingen

Let op: het wordt aanbevolen om de termen 'novum' en 'nova' niet langer te gebruiken. Op de eerste plaats omdat deze termen zijn verbonden aan de toets in het kader van artikel 4:6 Awb die voor deze aanvragen niet meer wordt gebruikt. Daarnaast worden deze termen vaak gelijk gesteld aan 'nieuw(e) element(en) en bevinding(en)' terwijl het in de toets die volgt uit het onderhavige arrest voor ontvankelijkheid van de opvolgende aanvraag moet gaan om nieuwe elementen en bevindingen (én) die de kans op internationale bescherming aanzienlijk groter maken.

Artikel 40 Pri

Artikel 40 Pri bepaalt dat indien een vreemdeling een opvolgende aanvraag indient, hij hier nieuwe elementen en bevindingen die de kans op internationale bescherming aanzienlijk groter maken aan ten grondslag moet leggen. Om te beoordelen of dit zo is, wordt de aanvraag onderworpen aan een voorafgaand onderzoek. Indien de aanvraag compleet is, er nieuwe elementen en bevindingen naar voren zijn gebracht én die nieuwe elementen en bevindingen de kans aanzienlijk groter maken dat de vreemdeling in aanmerking komt voor internationale bescherming, wordt de opvolgende aanvraag ontvankelijk verklaard en inhoudelijk behandeld. Indien de aanvraag wel compleet is, maar er geen nieuwe elementen en bevindingen naar voren zijn gebracht of de nieuwe elementen en bevindingen de kans op internationale bescherming niet aanzienlijk groter maken, wordt de aanvraag niet-ontvankelijk verklaard en niet inhoudelijk behandeld.

Elementen en bevindingen

Het Hof stelt voorop dat voor de beantwoording van de vraag wat 'elementen en bevindingen' zijn aansluiting moet worden gezocht bij artikel 4 van de Kwalificatierichtlijn. Uit dat artikel volgt dat hieronder moeten worden verstaan: '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’.

Nieuwe elementen en bevindingen

De vraag of elementen en bevindingen ‘nieuw’ zijn, zal volgens het Hof al snel bevestigend moeten worden beantwoord. Bepalend is of de elementen of bevindingen in de eerdere asielprocedure zijn betrokken en beoordeeld. Is dat niet het geval, dan zijn de elementen en bevindingen daarmee nieuw. Of een gedateerd of ongedateerd document eerder overgelegd had kunnen worden, maakt geen onderdeel uit van de ontvankelijkheidstoets².

Slechts als wat aan een opvolgende aanvraag ten grondslag wordt gelegd geheel identiek is aan wat in de eerdere asielprocedure is overgelegd of aangevoerd en beoordeeld, kan worden gesteld dat het element of bevinding niet nieuw is en dat de aanvraag reeds daarom niet-ontvankelijk is.

Indien het overgelegde document wel als nieuw kan worden aangemerkt, moet het tweede onderdeel naar de vraag van ontvankelijkheid worden beoordeeld.

Aanzienlijk grotere kans op internationale bescherming

Nadat is vastgesteld dat een document een nieuw element of bevinding is, moet als volgende stap worden beoordeeld of de nieuwe documenten de kans aanzienlijk groter maken dat de vreemdeling voor internationale bescherming in aanmerking komt. Pas als het antwoord daarop bevestigend is, is sprake van een ontvankelijke aanvraag die verder inhoudelijk moet worden behandeld.

Het Hof merkt hier over op dat het niet noodzakelijk is dat het nieuwe document leidt tot een inwilliging. Het volstaat dat het document de kans aanzienlijk groter maakt dat de vreemdeling in aanmerking komt voor internationale bescherming.

Deze formulering duidt er op dat niet te hoge eisen mogen worden gesteld aan de door een vreemdeling overgelegde nieuwe elementen en bevindingen alvorens wordt besloten de aanvraag ontvankelijk te achten en inhoudelijk te beoordelen. Waar de scheidslijn ligt tussen de beoordeling van de kans op internationale bescherming en een volledige inhoudelijke beoordeling, valt niet eenvoudig vast te stellen. Dat zal zich in de (nationale) jurisprudentie moeten uitkristalliseren.

Bij de beoordeling of een nieuw document de kans op internationale bescherming aanzienlijk groter maakt, kan ondermeer worden betrokken:

- Om welke redenen de eerdere asielaanvra(a)g(en) is/zijn afgewezen;
- De aard en inhoud van het document en de afgeevende instantie/persoon;
- De wijze waarop de vreemdeling het document heeft verkregen;
- Of er (goede) redenen zijn te twijfelen aan authenticiteit van het document;
- Of er (goede) redenen zijn om te twijfelen aan de inhoudelijke juistheid van de in het document vermelde gegevens;
- Of sprake is van een authentiek bevonden document³;
- De relevantie van het document voor de beoordeling van het asielrelaas;

² Het Hof heeft zich in deze uitspraak niet uitgelaten over de toepassing van artikel 40, vierde lid, van de Procedurerichtlijn. Daarom gaat het Hof niet in op de vraag wat de consequentie is als bijvoorbeeld een document gelet op de datering ervan al tijdens de eerdere procedure had kunnen worden overgelegd. Dat staat los van de vraag of het element of bevinding ‘nieuw’ is.

³ Een document is authentiek als het origineel en onvervalst is en is afgegeven door een daartoe bevoegde instantie (paragraaf C1/4.6 Vc).

- De aanvullende schriftelijke of mondelinge verklaringen⁴ van de vreemdeling over het document en de relevantie ervan voor zijn aanvraag.

Als de authenticiteit van het document is vastgesteld, kan het nog steeds het geval zijn dat het de kans op internationale bescherming aanzienlijk niet groter maakt. Dat zal met name het geval zijn, als het document geen informatie behelst die relevant is voor de inhoudelijke beoordeling van de aanvraag of als het document geen steun biedt voor het asielrelaas of er misschien zelfs mee in strijd is.

Het is van belang om bij iedere opvolgende aanvraag de redenen voor de afwijzing van de vorige aanvra(a)g(en) goed te bekijken en deze redenen in onderlinge samenhang met de nieuwe elementen en bevindingen te beoordelen teneinde te bepalen of deze elementen en bevindingen de kans op internationale bescherming aanzienlijk groter maken.

Gelet op het arrest is het onvermijdelijk dat in voornemens en beschikkingen op opvolgende aanvragen een aanzienlijk uitgebreidere motivering moet worden opgesteld, waarin bovenstaande punten voor zover aan de orde kenbaar zullen moeten worden betrokken.

In de besluitvorming kan gelet op het vorenstaande tot niet-ontvankelijkheid worden geconcludeerd in twee situaties:

- Al hetgeen aan de opvolgende aanvraag ten grondslag is gelegd, is al in de eerdere procedure aangevoerd, overgelegd en beoordeeld. Daarmee is geen sprake van nieuwe elementen en bevindingen, of;
- Er is sprake van nieuwe elementen en bevindingen, maar deze maken de kans op internationale bescherming niet aanzienlijk groter.

Als niet tot niet-ontvankelijkheid kan worden geconcludeerd, zal de aanvraag inhoudelijk worden beoordeeld. In geval van een afwijzing, zal dan tot kennelijke ongegrondheid kunnen worden geconcludeerd (artikel 30b, eerste lid onder g Vw).

Het horen naar aanleiding van opvolgende aanvragen

Uit paragraaf C1/2.9 van de Vreemdelingencirculaire volgt dat onder meer kan worden afgezien van een gehoor indien de vreemdeling 'zich beroept op hetzelfde asielrelaas als in een eerdere procedure zonder dat er nieuwe elementen of bevindingen zijn, dan wel zonder horen kan worden vastgesteld dat de nieuwe elementen of bevindingen niet relevant zijn' en 'valse of vervalste documenten overlegt dan wel documenten overlegt waarvan de authenticiteit niet kan worden vastgesteld'.

In voorkomende gevallen kan de opvolgende aanvraag nog steeds zonder gehoor niet-ontvankelijk worden verklaard o.g.v. artikel 30a, eerste lid, sub d, Vw omdat het document geen nieuw element of bevinding vormt dat de kans op internationale bescherming aanzienlijk groter maakt.

Gelet op het arrest kan de enkele omstandigheid dat de authenticiteit van een document niet kan worden vastgesteld, niet rechtvaardigen dat zonder meer van horen wordt afgezien. Dat zal afhankelijk zijn van de weging van het document zoals hierboven puntsgewijs beschreven⁵.

⁴ Op basis van het aanvraagformulier M35-O kunnen alleen schriftelijke verklaringen worden meegenomen. Indien er een gehoor wordt gepland, dan kunnen ook mondelinge verklaringen worden beoordeeld.

⁵ De Vreemdelingencirculaire zal op dit punt worden aangepast. Het tweede deel van de zinsnede ('...dan wel documenten overlegt waarvan de authenticiteit niet kan worden vastgesteld') komt te vervallen.

Er kan onder meer van het houden van een gehoor worden afgezien als het document nieuw is, het aanvraagformulier M35-O voldoende informatie heeft verschaft, maar het document niet relevant is voor de beoordeling van de opvolgende aanvraag. Een voorbeeld hiervan is wanneer de vreemdeling met documenten zijn identiteit en nationaliteit wenst te onderbouwen, maar hier in de voorgaande procedure(s) niet aan is getwijfeld. De overgelegde nieuwe documenten zijn dan niet relevant voor de beoordeling van de opvolgende aanvraag en maken om die reden de kans niet aanzienlijk groter dat de vreemdeling nu wel in aanmerking komt voor internationale bescherming. Ook als een vreemdeling valse of vervalste documenten aan zijn opvolgende asielaanvraag ten grondslag legt en er daarnaast geen andere nieuwe elementen en bevindingen zijn aangevoerd, kan van horen worden afgezien. Een vals of vervalst document kan wel nieuw zijn, maar zal de kans op internationale bescherming niet aanzienlijk groter maken. Tenslotte kan bijvoorbeeld ook van een gehoor worden afgezien als het nieuwe element of bevinding een handgeschreven brief betreft zonder echtheidskenmerken, die is afgegeven op verzoek van de vreemdeling en afkomstig is van een niet-objectief verifieerbare bron. Deze informatie moet dan wel beschikbaar zijn uit M35-O.

Indien de aanvraag compleet is, het document nieuw en relevant is en de vragen op M35-O ten aanzien van het document zijn beantwoord, maar deze nog niet voldoende informatie verschaffen om te beoordelen of de documenten de kans op verlening van internationale bescherming aanzienlijk groter maken, voegt een gehoor wel iets toe en zal er een gehoor worden gepland. Ook in twijfelgevallen verdient het de voorkeur de vreemdeling te horen. De lat voor een gehoor in een opvolgende aanvraag ligt bij een nieuw document lager dan voorheen. Door de vreemdeling te horen, wordt voldaan aan de samenwerkingsverplichting. De opvolgende aanvraag kan ook als er een gehoor is afgenomen nog altijd als niet-ontvankelijk o.g.v. artikel 30a, eerste lid, sub d, Vw worden afgedaan. Dit is bijvoorbeeld het geval als het document wel nieuw is, maar het de kans op internationale bescherming niet alsnog aanzienlijk groter maakt.

4.2 Last minuteaanvragen

Voor last minuteaanvragen geldt dat toepassing kan worden gegeven aan artikel 3.1 van het Vreemdelingenbesluit en de uitzetting of overdracht doorgang kan vinden indien er kan worden vastgesteld dat er geen sprake is van nieuwe elementen of bevindingen die de kans op internationale bescherming aanzienlijk groter maken. Hier geldt onverminderd de tweetrap van (1) nieuwe elementen en bevindingen die (2) de kans op internationale bescherming aanzienlijk groter maken en de kaders die hierboven zijn omschreven.

In geval er bij een last minuteaanvraag een nieuw document wordt overlegd, is het niet noodzakelijk dat er onderzoek wordt gedaan naar de authenticiteit van het document indien dit tijdtechnisch niet haalbaar is. Er kan in dat geval worden gehandeld alsof het document authentiek is. Er wordt louter gekeken naar de overige punten die zijn genoemd in de vorige paragraaf (aard en inhoud, wijze van verkrijgen, etc.) om te beoordelen of het document de kans op internationale bescherming aanzienlijk groter maakt. Hiervoor is wel noodzakelijk dat duidelijk is wat het document behelst en moet op z'n minst moet een (ruwe) vertaling beschikbaar zijn.

Een uitzetting of overdracht kan nog altijd doorgang vinden wanneer bijvoorbeeld het overgelegde nieuwe document niet relevant is voor de opvolgende asielaanvraag of er goede redenen zijn om te twifelen aan de juistheid van het document en het document om die reden de kans op internationale bescherming niet aanzienlijk groter maakt. Gelet op de tijdsdruk die gepaard gaat met asielaanvragen die op het

laatste moment voor uitzetting worden ingediend, dienen niet al te hoge eisen aan overgelegde documenten te worden gesteld. Het afgelasten van een uitzetting zodat meer tijd kan worden genomen om de stukken goed te beoordelen, kan het onvermijdelijke gevolg zijn.

4.3 Aanvragen die eerder zijn afgewezen

Vreemdelingen die van mening zijn dat hun eerdere asielaanvraag door het arrest een andere uitkomst zou moeten krijgen, kunnen een opvolgende asielaanvraag (al dan niet samen met een aanvraag tot heroverweging) indienen en zich daarbij opnieuw beroepen op de elementen en bevindingen waarvan in de eerdere procedure is overwogen dat deze niet kwalificeren als nieuwe elementen en bevindingen. Het zal naar verwachting vooral om zaken gaan waarin in de eerdere procedure documenten zijn overgelegd die toen terzijde zijn geschoven met als enig of voornaamste argument dat de authenticiteit ervan niet is komen vast te staan.

Het is van belang dat hierbij goed wordt bekeken of er in de voorgaande asielprocedure inderdaad (nagenoeg) enkel is afgewezen omdat het overgelegde document niet op echtheid kon worden beoordeeld, het afkomstig was van een niet-objectief verifieerbare bron of een kopie betrof of als het document enkel ter zijde is geschoven omdat het eerder had kunnen worden overgelegd. Indien dat het geval is, zal volgens bovenstaande werkwijze moeten worden bekeken of de overgelegde documenten gelet op het arrest wel als nieuwe elementen en bevindingen moeten worden gezien en of deze de kans op verlening van internationale bescherming aanzienlijk groter maken. Als wordt geoordeeld dat de documenten ten tijde van de eerdere aanvraag al niet nieuw waren of de kans op internationale bescherming niet aanzienlijk groter maken, dan kan opnieuw tot niet-ontvankelijkheid worden geconcludeerd. Zoals hiervoor aangegeven, zal dat een uitgebreidere motivering vereisen.

Ook is het denkbaar dat de eerdere afdoening als niet-ontvankelijk weliswaar niet enkel gebaseerd was op de omstandigheid dat de authenticiteit van het document niet is komen vast te staan, maar dat de overige reden(en) om niet-ontvankelijk te verklaren erg mager waren in het licht van de motiveringseisen die nu gelden. In dat geval is het raadzaam ook dan over te gaan tot het geven van een uitgebreidere motivering.

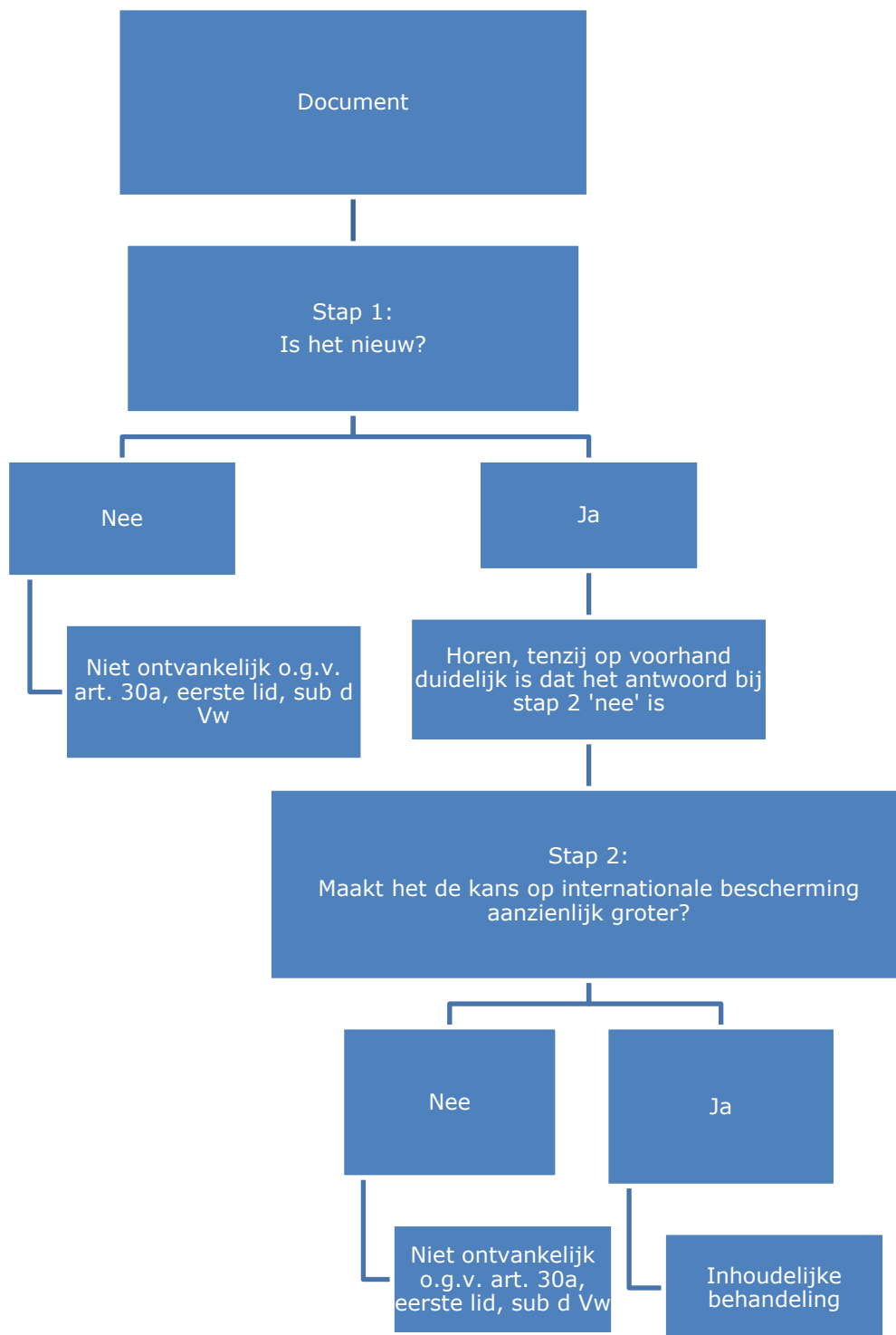
Als wordt geconcludeerd dat de eerdere afdoening als niet-ontvankelijk niet staande kan worden gehouden en destijds een inhoudelijke behandeling had dienen plaats te vinden, zal een dergelijke behandeling alsnog moeten plaatsvinden. Dat hoeft niet zonder meer tot een inwilliging te leiden. Afhankelijk van de omstandigheden van het geval kan de aanvraag mogelijk kennelijk ongegrond worden verklaard (artikel 30b, eerste lid, onder g Vw).

Indien wordt geconcludeerd dat de eerdere afdoening als niet-ontvankelijk gebaseerd was op een motivering welke (nagenoeg) geheel voldoet aan het arrest van het Hof zoals hierboven is uitgewerkt, dan kan de opvolgende aanvraag opnieuw als niet-ontvankelijk o.g.v. artikel 30a, eerste lid, sub d, Vw worden afgedaan. Daarbij kan korthedshalve worden verwezen naar de eerder bezigde motivering, gevolgd door de conclusie dat daarmee is voldaan aan de eisen die het arrest van het Hof stelt.

Indien het voornemen bestaat in een opvolgende aanvraag met een beroep op het arrest van het HvJ-EU over te gaan tot een inwilliging, dient contact te worden gelegd met de dossierhouder van SUA.

5. Afstemming
SUA, JZ, A&B, DMB.

Stroomschema



NB: in zaken waarin wordt gehoord, wordt één gehoor afgenomen waarin zowel de ontvankelijkheid als de inhoudelijke aspecten worden bevraagd.