

Zadeva C-921/19**Povzetek predloga za sprejetje predhodne odločbe v skladu s členom 98(1)
Poslovnika Sodišča****Datum vložitve:**

16. december 2019

Predložitveno sodišče:Rechtbank Den Haag, kraj zasedanja v 's-Hertogenboschu
(Nizozemska)**Datum predložitvene odločbe:**

16. december 2019

Tožeča stranka:

LH

Tožena stranka:

Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid

Predmet postopka v glavni stvari

Postopek v glavni stvari se nanaša na „naknadno prošnjo“ za mednarodno zaščito v smislu člena 2(q) Direktive 2013/32 (Direktiva o postopkih). Gre za vprašanje, ali je toženi stranki ob taki prošnji dovoljeno, da ne upošteva dokumentov, katerih avtentičnosti ni mogoče dokazati.

Predmet in pravna podlaga predloga za sprejetje predhodne odločbe

S tem predlogom na podlagi člena 267 PDEU želi predložitveno sodišče izvedeti, ali je mogoče, da dokumenti, katerih avtentičnost ni bila dokazana, zgolj iz tega razloga ne spadajo pod pojem „novi elementi ali ugotovitve“ iz člena 40 Direktive o postopkih.

Vprašanja za predhodno odločanje

I. Ali je to, da organ za presojo države članice določi, da izvorni dokumenti nikoli ne morejo pomeniti novih elementov ali ugotovitev, če ni mogoče ugotoviti avtentičnosti teh dokumentov, v skladu s členom 40(2) Direktive o postopkih¹ v povezavi s členom 4(2) Direktive o pogojih² ter členoma 47 in 52 Listine Evropske unije o temeljnih pravicah? Če skladnost ni podana, ali je drugače, če prosilec ob naknadni prošnji predloži kopije dokumentov ali dokumente, ki izhajajo iz vira, ki ga ni mogoče objektivno preveriti?

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

Navedene določbe prava Unije

Listina Evropske unije o temeljnih pravicah, členi 18, 19, 47 in 52.

Direktiva 2011/95/EU (Direktiva o pogojih), člen 4.

Direktiva 2013/32 (Direktiva o postopkih), uvodni izjavi 36 in 60 ter členi 33, 34, 40 in 42.

Navedene določbe nacionalnega prava

Vreemdelingenwet 2000 (zakon o tujcih iz leta 2000), člen 30a.

Vreemdelingenbesluit 2000 (uredba o tujcih iz leta 2000), člen 3.118b.

Vreemdelingencirculaire 2000 (okrožnica o tujcih iz leta 2000), člen C1/2.9.

Kratka predstavitev dejanskega stanja in postopka v glavni stvari

- 1 L.H. (v nadaljevanju: tožeča stranka) je afganistanski državljan. Na Nizozemskem je 8. decembra 2015 vložil prošnjo za azil. Med azilnim postopkom je navajal, da

¹ DIREKTIVA 2013/32/EU EVROPSKEGA PARLAMENTA IN SVETA z dne 26. junija 2013 o skupnih postopkih za priznanje ali odvzem mednarodne zaščite (Direktiva o postopkih).

² DIREKTIVA 2011/95/EU EVROPSKEGA PARLAMENTA IN SVETA z dne 13. decembra 2011 o standardih glede pogojev, ki jih morajo izpolnjevati državljani tretjih držav ali osebe brez državljanstva, da so upravičeni do mednarodne zaščite, glede enotnega statusa beguncev ali oseb, upravičenih do subsidiarne zaščite, in glede vsebine te zaščite (Direktiva o pogojih).

je, ko je delal kot šofer za visokega uradnika, večkrat padel v talibansko zasedo in da so mu tudi osebno grozili. Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (državni sekretar za pravosodje in varnost, Nizozemska; v nadaljevanju: tožena stranka) je štel za verodostojne njegove izjave o zasedah, ne pa tudi izjav o individualnih grožnjah. Zato je bila njegova prošnja za azil zavrjena. Njegovo pravno sredstvo zoper to odločbo je bilo zavrženo, pritožba pa zavrjena.

- 2 Tožeča stranka je 26. septembra 2018 vložila „naknadno prošnjo“ za mednarodno zaščito v smislu člena 2(q) Direktive o postopkih. Izvirna prošnja za azil je bila tako z istim dejanskim stanjem ponovno obravnavana v tem novem postopku. Tožeča stranka je še vedno skušala dokazati individualne grožnje s strani talibanov, ki jih je navajala v prvem postopku. Navedla je, da je pridobila posest novih dokumentov, med njimi izvernih dokumentov, katerih kopijo je predložila v prejšnjem postopku. Šlo je zlasti za dokumente afganistanskih gasilcev in ministrstva, za katere je delala tožeča stranka.
- 3 Na podlagi člena 40(2) Direktive o postopkih je naknadna prošnja dopustna le, če so podani novi dokumenti ali ugotovitve. Po mnenju tožene stranke bi lahko šlo za to le, če bi bilo dokazano, da so na novo predloženi dokumenti avtentični. Zato je tožena stranka dala dokumente preveriti. Za to zaproseni javni organ ni imel na voljo referenčnega materiala, ki bi omogočal ugotovitev, ali je izvirne dokumente izdal pristojni organ. Prav tako ni bilo mogoče presoditi njihove pristnosti in vsebinske pravilnosti. Zato je tožena stranka prošnjo za azil zavrgla kot nedopustno.

Bistvene trditve strank v postopku v glavni stvari

- 4 Stranki se ne strinjata glede vprašanja, ali je mogoče, da se izvirni dokumenti, katerih avtentičnost ni dokazana, od vsega začetka ne upoštevajo, ali pa je treba preveriti, ali je dokumentom vendarle mogoče priznati določeno dokazno vrednost za utemeljitev prošnje za azil v naknadnem postopku.
- 5 Po mnenju tožeče stranke ni pošteno, da se dokazno breme v zvezi z avtentičnostjo izvernih dokumentov naloži izključno njej in da se ti dokumenti avtomatično ne upoštevajo, če pri tem dokazovanju ne uspe. Dokumenti naj bi se nanašali na srž utemeljitve prošnje za azil, v prvem postopku pa naj bi se njihovi bistveni deli šteli za verodostojne. Poleg tega naj bi pisno navedla, kako je pridobila te dokumente in zakaj prvotno z njimi ni mogla razpolagati. Po mnenju tožeče stranke je v nasprotju s pravom Unije, zlasti z načelom učinkovitosti, da so nekatere kategorije dokaznih sredstev ob naknadnih prošnjah izključene.
- 6 Tožena stranka se je pri sprejetju odločbe in v odgovoru na tožbo postavila izključno na stališče, da ne gre za nove elemente ali ugotovitve. V skladu z nacionalno ureditvijo in politiko, ki velja od 1. julija 2019, tožeči stranki ni omogočila, da bi ponovno osebno pojasnila svoja stališča. Tožena stranka se ni ukvarjala ne z vsebino ne z dokazno vrednostjo dokumentov niti z okoliščino, da se je v prvem postopku utemeljitev prošnje za azil tožeče stranke v pretežnem

delu štela za verodostojno. Tožena stranka je šele na obravnavi v odgovor na razpravo o njenem stališču podredno zavzela stališče o vsebini in dokazni vrednosti dokumentov. Vprašanje za predhodno odločanje se nanaša na primarno stališče, da gre za nove elemente zgolj tedaj, če so dokumenti dokazljivo avtentični.

Kratka predstavitev obrazložitve predloga

- 7 Predložitveno sodišče navaja, da glede na ustaljeno sodno prakso, med drugim iz leta 2015, Afdeling Bestuursrechtspraak Raad van State (oddelek za upravne zadeve državnega sveta, v nadaljevanju: oddelek), najvišjega upravnega sodišča za zadeve tujcev na Nizozemskem, ne gre za nove elemente ali ugotovitve, kadar dokumenti, ki jih je predložil tujec, niso dokazljivo avtentični. Tujec pri tem sam nosi dokazno breme. Tožena stranka lahko pri tem pomaga tako, da tujcu omogoči dokazovanje avtentičnosti dokumentov, vendar to v ničemer ne vpliva na njegovo lastno odgovornost. Oddelek je leta 2018 tudi razsodil, da sodba Evropskega sodišča za človekove pravice (v nadaljevanju: ESČP) z dne 19. januarja 2016, M.D. in M.A. proti Belgiji (ECLI:CE:ECHR:2016:011J9JUD005868912), v ničemer ne vpliva na to mnenje.
- 8 Predložitveno sodišče nasprotno meni, da iz sodbe M.D. in M.A. proti Belgiji izhaja, da mora tožena stranka pozorno in natančno preučiti, ali je bil morda kršen člen 3 EKČP, in da zavrnitev dokumentov brez preverjanja avtentičnosti, upoštevnosti in dokazne vrednosti pomeni preveč formalističen pristop. Tožena stranka ob sklicevanju za zgoraj navedeno sodno prakso oddelka pravzaprav navaja, da s svojim ravnanjem ni kršila člena 3 EKČP, ker je naložila preverjanje avtentičnosti dokumentov, vendar po mnenju predložitvenega sodišča to ni dovolj. Po njegovem mnenju je formalistično stališče tudi to, da se vsebine dokumentov ne upošteva zgolj zato, ker po preučitvi ni mogoče odločiti o njihovi avtentičnosti.
- 9 Tožena stranka bo morala, tudi če ni mogoče ugotoviti avtentičnosti zadevnih dokumentov, na podlagi sodbe M.D. in M.A. proti Belgiji upoštevati naravo dokumentov, način, kako jih je tožeča stranka pridobila, in njihovo upoštevnost za utemeljitev prošnje za azil. Z upoštevanjem vseh teh dejavnikov v povezavi z negotovostjo glede avtentičnosti je mogoče podati skrbno mnenje o dokazni vrednosti dokumentov in torej odgovoriti na vprašanje, ali gre za nova dejstva in okoliščine.
- 10 Tudi iz drugih sodb ESČP po mnenju predložitvenega sodišča izhaja, da je treba, kadar tujec navaja, da je v strahu pred kršitvijo člena 3 EKČP, uporabiti razpoložljive dokumente in da jih je treba tu vsebinsko upoštevati.³ Te sodbe so bile izdane v zadevah, v katerih je vedno šlo za prvo prošnjo. Vendar iz besedila

³ Na primer ESČP, 18. december 2012, F.N. proti Švedski, ECLI:CE:ECHR:2012:1218JUD002877409; ESČP, 18. november 2014, M.A. proti Švici, ECLI:CE:ECHR:2014:1118JUD005258913, in ESČP, 2. oktober 2012, Singh proti Belgiji, ECLI:CE:ECHR:2012:1002JUD003321011.

teh sodb ne izhaja, da se premisleki nanašajo izključno na obveznosti držav članic ob prvih prošnjah. Nasprotno, zdi se, da je ESČP oblikovalo splošna izhodišča za presojo dokumentov, ki jih prosilci za mednarodno zaščito predložijo v podporo utemeljitvi prošnje za azil. Iz tega je mogoče sklepati tudi, da morajo države članice paziti na to, da tujcem, ki morajo utemeljiti svoj strah pred kršitvijo človekovih pravic, ni treba izpolniti pretiranih zahtev. Države članice bodo morale upoštevati položaj teh tujcev.

- 11 V teh okoliščinah se postavlja vprašanje, kako je treba razlagati pojem „novi elementi ali ugotovitve“ iz člena 40 Direktive o postopkih. Pojem „element“ je vsebovan v več določbah Direktive o postopkih, ne da bi bil opredeljen. V nekaterih določbah se napotuje na opis pojma „elementi“ v členu 4 Direktive o pogojih, v katerem je med drugim navedeno, da spada pod ta pojem „vsa dokumentacija“, s katero razpolaga prosilec. Predložitveno sodišče domneva, da je ta opis upošteven tudi za razlago pojma „element“ iz člena 40 Direktive o postopkih. V členu 4 Direktive o kvalifikacijah se ne razlikuje med elementi v prvem in naknadnih postopkih. Prav tako ni določeno, da so lahko element zgolj dokazljivo avtentični dokumenti.
- 12 Predložitveno sodišče meni, da je za ta predlog za sprejetje predhodne odločbe upoštevno, da je treba Direktivo o postopkih in Direktivo o pogojih razlagati v skladu z Listino Evropske unije o temeljnih pravicah. Če izvernih dokumentov ni treba vsebinsko preučiti zgolj zato, ker ni mogoče ugotoviti njihove avtentičnosti, je to morda v nasprotju s pravico do azila, prepovedjo vračanja in pravico do učinkovitega pravnega sredstva, kot so določene v členih 18, 19 in 47 Listine. Pri razlagi teh določb je treba upoštevati člena 3 in 13 EKČP, kot je razvidno iz člena 52(3) Listine.
- 13 Če je res, da je treba enako kot v tej sodni praksi ESČP presoditi, ali gre za nove elemente ali ugotovitve v smislu člena 40(2) Direktive o postopkih, je po mnenju predložitvenega sodišča v nasprotju s pravom Unije, da se izvernih dokumentov ne obravnava, tako da se ne upoštevajo narava dokumentov, način, kako jih je tožeča stranka pridobila, in njihova upoštevnost za utemeljitev prošnje za azil.
- 14 Predložitveno sodišče želi tudi izvedeti, ali je upravičeno, da se pri presoji dokumentov razlikuje med predložitvijo izvernih dokumentov ob prvi prošnji in ob naknadnih prošnjah. V sedanji nizozemski praksi se dokumenti, katerih avtentičnost ni gotova, upoštevajo zgolj ob prvi prošnji. V naknadnih azilnih postopkih je negotovost o avtentičnosti že sama po sebi razlog za sklep, da ne gre za nove elemente ali ugotovitve, kar vodi do nedopustnosti prošnje. Tudi predložitev kopije dokumenta, katerega izvora ni mogoče preveriti, ima v tem primeru avtomatično za posledico nedopustnost.
- 15 Predložitveno sodišče dvomi o tem, ali je ta praksa v skladu s pravom Unije. Ni namreč izključeno, da je mogoče informacijo, katere izvora ni mogoče preveriti ali ki izhaja iz kopije dokumenta, vendarle preveriti in je kot objektivna informacija lahko vključena v preučitev naknadne prošnje. Poleg tega je posledica

politike tožene stranke, da se ob taki prošnji ne upoštevajo izvirni dokumenti, katerih avtentičnost ni dokazana, to, da je mogoče sprejeti odločbo, ne da bi bil prosilec za azil zaslišan in ne da se bilo treba toženi stranki izjaviti o naravi, upoštevnosti in načinu pridobitve dokumentov.

- 16 Oddelek se ni nikoli jasno izrekel o vprašanju, ali razglasitev nedopustnosti naknadne prošnje zgolj iz razloga, ker ni mogoče ugotoviti, ali so predloženi izvirni dokumenti avtentični, ni v nasprotju z evropskim pravom. Prav tako se ni obravnavalo, ali je dovoljeno, da se tujec ne zasliši, če se ti dokumenti ne upoštevajo. Oddelek se je vedno omejil na presojo, da se je v prejšnjem azilnem postopku na sodišču že ugotovilo, da utemeljitev prošnje za azil ni verodostojna in da je to s strani tožene stranke tudi potrjeno s stališčem o izvirnih dokumentih, katerih avtentičnost ni gotova. Oddelek ni nikjer razsodil, ali je treba pojem „novi elementi ali ugotovitve“ razlagati tako ozko, da taki dokumenti nikoli ne morejo spadati pod to opredelitev, in je zato mogoče, da se ne upoštevajo. Po mnenju predložitvenega sodišča zato oddelek ni ustrezno obrazložil svoje odločitve, da je mogoče, da se dokumenti, ki niso dokazljivo avtentični, ne upoštevajo.
- 17 Ker vrhovno upravno sodišče še ni presodilo o pojmu „novi elementi ali ugotovitve“, želi predložitveno sodišče od Sodišča EU (v nadaljevanju: Sodišče) izvedeti, ali je treba ta pojem razlagati tako ozko, da za izvorne dokumente, katerih avtentičnost ni dokazana, ni mogoče šteti, da spadajo v to opredelitev. Prejšnja sodna praksa Sodišča, člen 40 Direktive o postopkih in člen 4 Direktive o pogojih, na to ne daje odgovora.
- 18 Predložitveno sodišče še poudarja, da bodo imele naknadne prošnje zelo malo možnosti za uspeh, če bo moral tujec, ki se nahaja v državi, v kateri prosi za zaščito, naknadno pridobiti avtentične dokumente v podkrepitev svoje naknadne prošnje. Prav tako ni pričakovati, da bo tujec lahko zgolj s pojasnili utemeljil naknadno prošnjo tako, da bo še vedno prišel v poštev za zaščito. Od tujca se namreč pričakuje, da bo v prvem postopku podal popolno izjavo in da bo to tudi zmožen storiti. Predložitveno sodišče s tem poudarja, da je na Nizozemskem zdaj mogoče opustiti osebni razgovor s tujcem, če so v podporo naknadni prošnji priloženi zgolj dokumenti, katerih avtentičnost ni gotova. Tujec torej morda sploh ne dobi priložnosti za utemeljitev svoje prošnje za azil z izjavami.
- 19 Glede na navedeno predložitveno sodišče Sodišču predlaga, naj na postavljeni vprašanji za predhodno odločanje odgovori:
- 20 1. „Državam članicam ni dovoljeno določiti, da izvorni dokumenti nikoli ne morejo pomeniti novih elementov ali ugotovitev iz člena 40(2) Direktive o postopkih zgolj zato, ker ni ugotovljena avtentičnost teh dokumentov. Državam članicam ni dovoljeno določiti, da se dokumenti vsebinsko sploh ne preučijo zgolj zato, ker gre za kopijo, ali ker dokument izhaja iz vira, ki ga ni mogoče objektivno preveriti.“

- 21 2. „Državam članicam ni dovoljeno, da pri presoji in oceni razlikujejo med dokumenti, ki so bili predloženi ob prvi prošnji, in dokumenti, ki so bili predloženi ob naknadni prošnji. Vsi predloženi dokumenti morajo biti načeloma zajeti v presojo, ali se prosilec upošteva za priznanje kot oseba, ki uživa mednarodno zaščito, na podlagi Direktive 2011/95/EU, tudi če so bili dokumenti predloženi ob naknadni prošnji. Država članica ne sme ob naknadni prošnji določiti, da mora avtentičnost izvirnih dokumentov vedno v celoti dokazati prosilec, ampak mora v nekaterih okoliščinah izvajati dolžnost sodelovanja, tako da upošteva naravo in vsebino dokumentov in izjav o načinu pridobitve, ter torej presoditi, ali jih je treba šteti za prima facie dokaz.“

DELOVNI DOKUMENT