

**C-921/19. sz. ügy****Az előzetes döntéshozatal iránti kérelemről a Bíróság eljárási szabályzata  
98. cikkének (1) bekezdése alapján készített összefoglalás****A benyújtás napja:**

2019. december 16.

**A kérdést előterjesztő bíróság:**Rechtbank Den Haag, zittingsplaats 's-Hertogenbosch  
[ 's-Hertogenbosch-ban eljáró hágai bíróság] (Hollandia)**Az előzetes döntéshozatalra utaló határozat kelte:**

2019. december 16.

**Felperes:**

LH

**Alperes:**

Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid

**Az alapeljárás tárgya**

Az alapeljárás tárgyát a 2013/32 irányelv (eljárási irányelv) 2. cikkének q) pontja értelmében vett, nemzetközi védelem iránti „ismételt kérelem” képezi. Annak kérdéséről van szó, hogy az alperes figyelmen kívül hagyhatja-e az ilyen kérelemmel összefüggésben benyújtott olyan dokumentumokat, amelyek hitelessége nem bizonyítható.

**Az előzetes döntéshozatal iránti kérelem tárgya és jogalapja**

Az EUMSZ 267. cikk szerinti jelen kérelemmel a kérdést előterjesztő bíróság azt szeretné megtudni, hogy az olyan dokumentumok, amelyek hitelessége nem nyert bizonyítást, önmagában ezért ki vannak-e zárva az eljárási irányelv 40. cikkében szereplő „új körülmények vagy tények” fogalmából.

## **Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdések**

1) Összeegyeztethető-e az eljárási irányelvnek<sup>1</sup> az elismerési irányelv<sup>2</sup> 4. cikkének (2) bekezdésével, valamint az Európai Unió Alapjogi Chartájának 47. és 52. cikkével összefüggésben értelmezett 40. cikkének (2) bekezdésével, ha valamely tagállam eljáró hatósága azt írja elő, hogy eredeti dokumentumok sohasem minősülhetnek új körülményeknek vagy tényeknek, ha e dokumentumok hitelessége nem állapítható meg? Összeegyeztetlenség esetén: jelentőséggel bír-e még ebben az esetben, ha a kérelmező egy ismételt kérelemmel összefüggésben dokumentummásolatokat vagy objektív módon nem ellenőrizhető forrásból származó dokumentumokat nyújt be?

2) Úgy kell-e értelmezni az eljárási irányelvnek az elismerési irányelv 4. cikkének (2) bekezdésével összefüggésben értelmezett 40. cikkét, hogy valamely tagállam eljáró hatósága a dokumentumok vizsgálata és azok bizonyító erejének meghatározása során különbséget tehet aszerint, hogy a dokumentumokat az első kérelemmel vagy az ismételt kérelemmel összefüggésben nyújtják-e be? Lehetősége van-e valamely tagállamnak arra, hogy dokumentumok ismételt kérelemmel összefüggésben történő benyújtása esetén ne tegyen továbbra is eleget az együttműködési kötelezettségnek, ha e dokumentumok hitelessége nem állapítható meg?

## **A hivatkozott uniós jogi rendelkezések**

Az Európai Unió Alapjogi Chartája, 18., 19., 47. és 52. cikk

2011/95/EU irányelv (elismerési irányelv), 4. cikk

2013/32 irányelv (eljárási irányelv), (36) és (60) preambulumbekzdés, valamint 33., 34., 40. és 42. cikk

## **A hivatkozott nemzeti jogi rendelkezések**

Vreemdelingenwet 2000 (a külföldiekről szóló 2000. évi törvény), 30a. cikk

Vreemdelingenbesluit 2000 (a külföldiekről szóló 2000. évi rendelet), 3.118b. cikk

<sup>1</sup> A nemzetközi védelem megadására és visszavonására vonatkozó közös eljárásokról szóló, 2013. június 26-i 2013/32/EU EURÓPAI PARLAMENTI ÉS TANÁCSI IRÁNYELV (a továbbiakban: eljárási irányelv).

<sup>2</sup> A harmadik országbeli állampolgárok és hontalan személyek nemzetközi védelemre jogosultként való elismerésére, az egységes menekült- vagy kiegészítő védelmet biztosító jogállásra, valamint a nyújtott védelem tartalmára vonatkozó szabályokról szóló, 2011. december 13-i 2011/95/EU EURÓPAI PARLAMENTI ÉS TANÁCSI IRÁNYELV (a továbbiakban: elismerési irányelv).

Vreemdelingencirculaire 2000 (a külföldiekről szóló 2000. évi körlevél), C1/2.9. szakasz

### **A tényállás és az alapeljárás rövid bemutatása**

- 1 L. H. (a továbbiakban: felperes) afgán állampolgár. A felperes 2015. december 8-án menedéjog iránti kérelmet nyújtott be Hollandiában. A menekültügyi eljárás során arra hivatkozott, hogy egy magas rangú tisztviselő sofőrjeként folytatott tevékenysége során a Talibán többször is törbe csalta, és személyes fenyegetés is érte. A Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (igazságügyi és biztonsági államtitkár, Hollandia; a továbbiakban: alperes) hitelt érdemlőnek tekintette a felperes törbe csalással kapcsolatos állításait, az egyedi fenyegetettséggel kapcsolatos állításait azonban nem. A felperes menedéjog iránti kérelmét ezért elutasították. A felperes ezzel szemben indított keresetét, majd fellebbezését szintén elutasították.
- 2 2018. szeptember 26-án a felperes az eljárási irányelv 2. cikkének q) pontja értelmében vett, nemzetközi védelem iránti „ismételt kérelmet” nyújtott be. Az eredeti menedéjog iránti kérelem azonos ténybeli háttér mellett ismét szóba került ezen új eljárásban. A felperes megpróbálta a Talibán által jelentett – az első eljárásban állított – egyedi fenyegetettséget hitelt érdemlően alátámasztani. Előadta, hogy új dokumentumok, köztük olyan eredeti dokumentumok kerültek a birtokába, amelyekről az első eljárásban másolatot nyújtott be. E dokumentumok esetében elsősorban az afgán tűzoltóság és azon minisztérium dokumentumairól volt szó, amelyek a felperes dolgozott.
- 3 Az eljárási irányelv 40. cikkének (2) bekezdése szerint az ismételt kérelem csak akkor elfogadható, ha új körülmények vagy tények merültek fel. Az alperes véleménye szerint erről csak akkor lehet szó, ha bizonyítást nyert, hogy az újonnan benyújtott dokumentumok hitelesek. Az alperes ezért megvizsgáltatta a dokumentumokat. A megbízott állami hatóság azonban nem rendelkezett olyan referenciaanyagokkal, amelyek alapján megállapítható lett volna, hogy az eredeti dokumentumokat egy erre hatáskörrel rendelkező szerv állította-e ki. A hitelesség és a tartalmi helytállóság sem volt megállapítható. Az alperes ezért elfogadhatatlannak tekintette a menedéjog iránti kérelmet.

### **Az alapeljárásban részt vevő felek alapvető érvei**

- 4 A felek eltérő véleményen vannak abban a kérdésben, hogy eleve figyelmen kívül hagyhatók-e az olyan eredeti dokumentumok, amelyek hitelessége nem nyert megállapítást, vagy meg kell vizsgálni, hogy a dokumentumok mégis rendelkeznek-e bármiféle bizonyító erővel az ismételt eljárásban benyújtott menedéjog iránti kérelem hitelt érdemlő módon történő alátámasztása szempontjából.

- 5 A felperes véleménye szerint méltánytalan az eredeti dokumentumok hitelessége bizonyításának terhét kizárólag rá hárítani és e dokumentumokat automatikusan figyelmen kívül hagyni, ha hitelességüket nem sikerül bizonyítani. A dokumentumok a menedékjog iránti kérelem lényegére vonatkoznak, és az első eljárásban a kérelem lényeges elemeit hitelt érdemlőnek tekintették. A felperes ezenkívül írásban beszámolt arról, hogy miként jutott hozzá e dokumentumokhoz, és hogy eredetileg miért nem voltak azok a birtokában. Ellentétes az európai joggal, különösen a tényleges érvényesülés elvével, ha a bizonyítékok bizonyos kategóriáit figyelmen kívül hagyják az ismételt kérelmekkel összefüggésben.
- 6 Az alperes a határozat meghozatalakor és kereseti ellenkérelmében kizárólag azt az álláspontot képviselte, hogy nem állnak fenn új körülmények vagy tények. A nemzeti rendelkezéseknek és 2019. július 1-jétől hatályos politikájának megfelelően nem adott a felperesnek lehetőséget arra, hogy álláspontját újból kifejtse személyesen. Az alperes nem foglalkozott a dokumentumok tartalmával és bizonyító erejével, ahogyan azzal a körülménnyel sem, hogy a felperes menedékjog iránti kérelmét az első eljárásban túlnyomórészt hitelt érdemlőnek tekintették. Az alperes csak a tárgyaláson fejtette ki a dokumentumok tartalmával és bizonyító erejével kapcsolatos érdemi álláspontját másodlagosan, álláspontjának megvitatására reagálva. Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdés arra az elsődleges álláspontra vonatkozik, hogy csak akkor állnak fenn új körülmények, ha a dokumentumok bizonyíthatóan hitelesek.

#### **Az előzetes döntéshozatalra utalás indokainak rövid bemutatása**

- 7 A kérdést előterjesztő bíróság tájékoztatása szerint a Raad van State (államtanács, Hollandia) közigazgatási perekkel foglalkozó csoportja (a továbbiakban: csoport) – a külföldiekkel kapcsolatos ügyekben eljáró legfelsőbb fokú holland közigazgatási bírósági fórum – többek között 2015-ből származó állandó ítélkezési gyakorlata értelmében nem állnak fenn új körülmények vagy tények, ha a külföldi által benyújtott dokumentumok nem hitelesek bizonyítható módon. E tekintetben a külföldre hárul a bizonyítási teher. Az alperes segítséget nyújthat a külföldinek azzal, hogy megvizsgálta a dokumentumok hitelességét, ez azonban mit sem változtat a külföldi saját felelősségén. 2018-ban a csoport megállapította továbbá, hogy az Emberi Jogok Európai Bíróságának (a továbbiakban: EJEB) 2016. január 19-i M. D. és M. A. kontra Belgium ítélete (ECLI:CE:ECHR:2016:011J9JUD005868912) nem érinti e megállapítást.
- 8 A kérdést előterjesztő bíróság véleménye szerint ezzel szemben az következik az M. D. és M. A. kontra Belgium ítéletből, hogy az alperesnek gondosan és körültekintően meg kell vizsgálnia az Emberi Jogok Európai Egyezménye (kihirdette: az 1993. évi XXXI. tv.; a továbbiakban: EJEE) 3. cikkének esetleges megsértését, és a dokumentumoknak a hitelesség, a relevancia és a bizonyító erő vizsgálata nélküli figyelmen kívül hagyása túlságosan formalista megközelítés. Az alperes a csoport fent említett ítélkezési gyakorlatára hivatkozva azt állítja ugyan, hogy nem sértette meg az EJEE 3. cikkét, mivel megvizsgálta a dokumentumok

hitelességét, a kérdést előterjesztő bíróság véleménye szerint azonban ez nem elegendő. E tekintetben szintén formalista megközelítésről van szó, amelynek célja a dokumentumok tartalmának figyelmen kívül hagyása pusztán azon okból, hogy vizsgálatot követően nem állapítható meg azok hitelessége.

- 9 Még ha nem állapítható is meg az érintett dokumentumok hitelessége, az alperes az M. D. és M. A. kontra Belgium ítélet alapján köteles figyelembe venni e dokumentumok jellegét, a felperes általi megszerzésük módját és a menedékjog iránti kérelem szempontjából fennálló releváns voltukat. Mindezen tényezőknek a hitelességgel kapcsolatos bizonytalansággal együtt történő figyelembevétele esetén gondosan megvizsgálható a dokumentumok bizonyító ereje, és ennél fogva válasz adható arra a kérdésre, hogy fennállnak-e új tények és körülmények.
- 10 Az EJEB más ítéleteiből is az következik, hogy amennyiben a külföldi arra hivatkozik, hogy az EJEE 3. cikkének megsértésétől tart, fel kell használni és tartalmi szempontból figyelembe kell venni a rendelkezésre álló dokumentumokat.<sup>3</sup> Ezen ítéletek olyan ügyekben születtek, amelyek tárgyát minden esetben első kérelmek képezték. Az ítéletek szövegéből azonban nem következik, hogy az indokolás kizárólag az első kérelmekkel kapcsolatos tagállami kötelezettségekre vonatkozna. Ellenkezőleg, úgy tűnik, hogy az EJEB általános elveket fogalmazott meg az olyan dokumentumok megvizsgálását illetően, amelyeket nemzetközi védelmet kérelmezők nyújtottak be, hogy menedékjog iránti kérelmüket hitelt érdemlően alátámasszák. Ebből az következtetés is levonható, hogy a tagállamoknak gondoskodniuk kell arról, hogy az emberi jogi jogsértésektől való félelmüket hitelt érdemlően alátámasztani köteles külföldieknek ne kelljen túlságosan magas követelményeknek megfelelniük. A tagállamok kötelesek e külföldiek helyzetét figyelembe venni.
- 11 Ilyen körülmények között felmerül a kérdés, hogy miként kell értelmezni az eljárási irányelv 40. cikkében szereplő „új körülmények vagy tények” fogalmát. Az eljárási irányelv több rendelkezése is tartalmazza a „körülmény” fogalmat annak meghatározása nélkül. Egyes rendelkezések az elismerési irányelv 4. cikkében szereplő „bizonyítékok” fogalmának meghatározására hivatkoznak; az említett rendelkezés szerint a bizonyítékok közé a kérelmező által szolgáltatott „információk” tartoznak. A kérdést előterjesztő bíróság abból indul ki, hogy e fogalommeghatározás az eljárási irányelv 40. cikkében szereplő „körülmény” fogalmának értelmezése szempontjából is jelentőséggel bír. Az elismerési irányelv 4. cikke nem tesz különbséget az első és az ismételt eljárásban bemutatott bizonyítékok között. Azt sem írja elő, hogy csak a bizonyíthatóan hiteles dokumentumok lehetnek bizonyítékok.

<sup>3</sup> Például: EJEB, 2012. december 18., F. N. kontra Svédország ítélet, ECLI:CE:ECHR:2012:1218JUD002877409; EJEB, 2014. november 18., M. A. kontra Svájc ítélet, ECLI:CE:ECHR:2014:1118JUD005258913; EJEB, 2012. október 2., Singh kontra Belgium ítélet, ECLI:CE:ECHR:2012:1002JUD003321011.

- 12 A jelen előzetes döntéshozatal iránti kérelem szempontjából jelentőséggel bír, hogy az eljárási irányelvet és az elismerési irányelvet az Európai Unió Alapjogi Chartájával összhangban kell értelmezni. Ha az eredeti dokumentumokat csak azért nem kellene tartalmi szempontból megvizsgálni, mert hitelességük nem állapítható meg, ez adott esetben a Charta 18., 19., illetve 47. cikke értelmében vett menedékjogba, a visszaküldés tilalmába és a hatékony jogorvoslathoz való jogba ütközne. E rendelkezések értelmezése során a Charta 52. cikke (3) bekezdésének megfelelően figyelembe kell venni az EJEE 3. és 13. cikkét.
- 13 Ha az EJEB említett ítélkezési gyakorlatában foglaltakkal azonos módon meg kell vizsgálni, hogy fennállnak-e az eljárási irányelv 40. cikkének (2) bekezdése értelmében vett új körülmények vagy tények, ellentétes az uniós joggal, ha az eredeti dokumentumokat figyelmen kívül hagyják azok jellegének, megszerzésük módjának és a menedékjog iránti kérelem szempontjából fennálló releváns voltuknak a figyelembevétel nélkül.
- 14 A kérdést előterjesztő bíróság azt is meg szeretné tudni, hogy igazolható-e, hogy a dokumentumok vizsgálata során különbséget tesznek aszerint, hogy a dokumentumokat az első kérelemmel vagy ismételt kérelmekkel összefüggésben nyújtják-e be. A jelenlegi holland gyakorlatban csak az első kérelem esetében veszik figyelembe azokat a dokumentumokat, amelyek hitelessége nem bizonyos. Egy későbbi menekültügyi eljárásban a hitelességgel kapcsolatos bizonytalanság már önmagában is megalapozza azt a következtetést, hogy nem állnak fenn új körülmények vagy tények, ami a kérelem elfogadhatatlanságát eredményezi. Ebben az esetben egy olyan másolat vagy dokumentum benyújtása is automatikusan elfogadhatatlansággal jár, amelynek forrása nem ellenőrizhető.
- 15 A kérdést előterjesztő bíróságnak kétségei vannak azt illetően, hogy az említett gyakorlat összeegyeztethető-e az európai joggal. Nem kizárt ugyanis, hogy azok az információk, amelyek forrása nem ellenőrizhető, vagy amelyek egy dokumentum másolatából származnak, mégis megvizsgálhatók, és objektív információként figyelembe vehetők az ismételt kérelem vizsgálata során. Ezenkívül az alperes azon politikája, hogy az ismételt kérelemmel összefüggésben figyelmen kívül hagyja azokat az eredeti dokumentumokat, amelyek hitelessége nem nyert megállapítást, azzal jár, hogy anélkül is születhet határozat, hogy meghallgatnák a menedékkérőt, és hogy az alperesnek állást kellene foglalnia a dokumentumok jellegével, releváns voltával és megszerzésének módjával kapcsolatban.
- 16 A csoport egyszer sem foglalt még egyértelműen állást azon kérdéssel kapcsolatban, hogy ellentétes-e az európai joggal, ha az ismételt kérelmet elfogadhatatlannak tekintik csak azért, mert nem állapítható meg a benyújtott eredeti dokumentumok hitelessége. Az sem került szóba egyszer sem, hogy lehetőség van-e a külföldi meghallgatásának mellőzésére, ha az említett dokumentumokat nem veszik figyelembe. A csoport minden esetben annak megállapítására szorítkozott, hogy a korábbi menekültügyi eljárással bizonyítást nyert a menedékjog iránti kérelem hitelt érdemlő jellegének hiánya, és ez

megjelenik az alperes olyan eredeti dokumentumokkal kapcsolatos álláspontjában, amelyek hitelessége nem bizonyos. A csoport egyszer sem vizsgálta, hogy olyan megszorítóan kell-e értelmezni az „új körülmények vagy tények” fogalmát, hogy az ilyen jellegű dokumentumokat sohasem kell e fogalom meghatározás alá vonni, és azok ezért figyelmen kívül hagyhatók. A csoport tehát nem indokolta meg megfelelően azon megállapítását, hogy a nem bizonyíthatóan hiteles dokumentumok figyelmen kívül hagyhatók.

- 17 Mivel a legfelsőbb fokú közigazgatási bírósági fórum még nem foglalt állást az „új körülmények vagy tények” fogalmával kapcsolatban, a kérdést előterjesztő bíróság meg szeretné tudni az Európai Unió Bíróságától (a továbbiakban: Bíróság), hogy e fogalmat olyan megszorítóan kell-e értelmezni, hogy az olyan eredeti dokumentumokat, amelyek hitelessége nem nyert megállapítást, nem kell e fogalom meghatározás alá vonni. A Bíróság korábbi ítélkezési gyakorlata, valamint az eljárási irányelv 40. cikke és az elismerési irányelv 4. cikke nem válaszolja meg ezt a kérdést.
- 18 A kérdést előterjesztő bíróság rámutat még arra, hogy az ismételt kérelmeknek alighanem kis esélyük van a sikerre, ha a külföldinek abból az országból, amelyben védelmet keres, utólag hiteles dokumentumokat kell beszereznie ismételt kérelmének alátámasztására. Ugyancsak nem várható el, hogy a külföldi önmagában a nyilatkozatával képes legyen olyan jól alátámasztani az ismételt kérelmet, hogy mégiscsak jogosult legyen védelemre. A külfölditől ugyanis azt várják el, hogy az első eljárásban átfogó nyilatkozatot tegyen, és erre képes is legyen. A kérdést előterjesztő bíróság hangsúlyozza ezzel összefüggésben, hogy Hollandiában jelenleg mellőzni lehet a külföldi személyes meghallgatását, ha az ismételt kérelmet kizárólag olyan dokumentumokkal támasztja alá, amelyek hitelessége nem bizonyos. A külföldi tehát adott esetben még csak lehetőséget sem kap arra, hogy kérelmét nyilatkozatokkal mégiscsak hitelt érdemlően alátámassza.
- 19 Mindezek alapján a kérdést előterjesztő bíróság azt javasolja a Bíróságnak, hogy az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdésekre a következőképpen válaszoljon:
- 1) A tagállamok nem írhatják elő, hogy eredeti dokumentumok sohasem minősülhetnek az eljárási irányelv 40. cikkének (2) bekezdése értelmében vett új körülményeknek vagy tényeknek csak azért, mert e dokumentumok hitelessége nem nyert megállapítást. A tagállamok nem írhatják elő, hogy dokumentumok sohasem vizsgálhatók meg tartalmi szempontból csak azért, mert másolatról van szó, vagy mert a dokumentum objektív módon nem ellenőrizhető forrásból származik.
  - 2) A dokumentumok vizsgálata és értékelése során a tagállamok nem tehetnek különbséget aszerint, hogy a dokumentumokat az első kérelemmel vagy az ismételt kérelemmel összefüggésben nyújtják-e be. Főszabály szerint minden benyújtott dokumentumot figyelembe kell venni annak vizsgálata során, hogy a

kérelmező jogosult-e a 2011/95/EU irányelv alapján nemzetközi védelemre jogosultként való elismerésre, mégpedig akkor is, ha a dokumentumokat ismételt kérelemmel összefüggésben nyújtják be. A tagállam nem írhatja elő ismételt kérelmek vonatkozásában, hogy az eredeti dokumentumok hitelessége bizonyításának terhe minden esetben teljes mértékben a kérelmezőre hárul, hanem bizonyos körülmények között köteles az együttműködési kötelezettségnek is eleget tenni azzal, hogy figyelembe veszi a dokumentumok és a megszerzésük módjával kapcsolatos állítások jellegét és tartalmát, és ennél fogva megvizsgálja, hogy ezeket bizonyítékkezdeménynek kell-e tekinteni.

MUNKADOKUMENTUM