

Sag C-921/19**Sammendrag af anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 98, stk. 1, i Domstolens procesreglement****Dato for indlevering:**

16. december 2019

Forelæggende ret:

Rechtbank Den Haag, tingstedet 's-Hertogenbosch (Nederlandene)

Afgørelse af:

16. december 2019

Sagsøger:

LH

Sagsøgt:

Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (statssekretæren for justits og sikkerhed)

Hovedsagens genstand

Hovedsagen vedrører en »forny et ansøgning« om international beskyttelse som omhandlet i artikel 2, litra q), i direktiv 2013/32 (proceduredirektivet). Spørgsmålet i sagen er, om sagsøgte i forbindelse med en sådan ansøgning kan lade dokumenter, hvis ægthed ikke kan godtgøres, ude af betragtning.

Genstand og retsgrundlag for forelæggelsen

Med denne anmodning i henhold til artikel 267 TEUF ønsker den forelæggende ret oplyst, om dokumenter, hvis ægthed ikke er blevet godtgjort, alene af den grund ikke kan falde under begrebet »nye elementer eller oplysninger« i proceduredirektivets artikel 40.

Præjudicielle spørgsmål

I Kan den omstændighed, at en medlemsstats besluttende myndighed bestemmer, at originale dokumenter aldrig kan udgøre nye elementer eller oplysninger, såfremt disse dokumenters ægthed ikke kan fastslås, forenes med proceduredirektivets ¹ artikel 40, stk. 2, sammenholdt med kvalifikationsdirektivets ² artikel 4, stk. 2, og artikel 47 og 52 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder? Såfremt dette ikke er tilfældet, har det da nogen betydning, hvis ansøgeren i forbindelse med en fornyet ansøgning fremlægger kopier af dokumenter eller dokumenter hidrørende fra en kilde, der ikke objektivt kan efterprøves?

II Skal proceduredirektivets artikel 40, sammenholdt med kvalifikationsdirektivets artikel 4, stk. 2, fortolkes således, at en medlemsstats besluttende myndighed, når den bedømmer dokumenter og tillægger dem bevisværdi, kan sondre mellem dokumenter, der fremlægges ved en første ansøgning, og dokumenter, der fremlægges ved en fornyet ansøgning? Er det tilladt en medlemsstat, såfremt der fremlægges dokumenter ved en fornyet ansøgning, ikke at opfylde samarbejdspligten yderligere, når dokumenternes ægthed ikke kan fastslås?

Anførte EU-retlige bestemmelser

Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder (herefter »chartret«), artikel 18, 19, 47, 52.

Direktiv 2011/95/EU (kvalifikationsdirektivet), artikel 4.

Direktiv 2013/32 (proceduredirektivet), 36. og 60. betragtning og artikel 33, 34, 40, 42.

Anførte nationale bestemmelser

Vreemdelingenwet 2000 (udlændingeloven af 2000, herefter »udlændingeloven«), artikel 30a.

Vreemdelingenbesluit 2000 (udlændingebekendtgørelsen af 2000, herefter »udlændingebekendtgørelsen«), artikel 3.118b.

¹ Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2013/32/EU af 26.6.2013 om fælles procedurer for tildeling og fratagelse af international beskyttelse (proceduredirektivet).

² Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2011/95/EU af 13.12.2011 om fastsættelse af standarder for anerkendelse af tredjelandsstatsborgere eller statsløse som personer med international beskyttelse, for en ensartet status for flygtninge eller for personer, der er berettiget til subsidær beskyttelse, og for indholdet af en sådan beskyttelse (kvalifikationsdirektivet).

Vreemdelingencirculaire 2000 (udlændingecirkulæret af 2000, herefter »udlændingecirkulæret«), paragraf C1/2.9.

Kort fremstilling af de faktiske omstændigheder og retsforhandlingerne

- 1 L.H. (herefter »sagsøgeren«) er afghansk statsborger. Den 8. december 2015 indgav han ansøgning om asyl i Nederlandene. Under asylproceduren anførte han, at mens han arbejdede som chauffør for en højtstående embedsmand, var han flere gange faldet i et baghold lagt af talibanerne, og at han også personligt var blevet truet. Statssekretæren for sikkerhed og justits (herefter også »sagsøgt«) fandt hans forklaringer om bagholdene troværdige men ikke forklaringen om de personlige trusler. Derfor blev hans ansøgning om asyl afslået. Hans klage herover blev afslået, ligesom han heller ikke fik medhold i den yderligere appel, han indgav.
- 2 Den 26. september 2018 indgav sagsøgeren en »forny et ansøgning« om international beskyttelse som omhandlet i proceduredirektivets artikel 2, litra q). Den oprindelige asylansøgning med den samme faktuelle baggrund kom på ny på tale i den nye procedure. Sagsøgeren søgte igen at sandsynliggøre de personlige trusler fra talibanernes side, som han havde henvist til under den første procedure. Han anførte at være kommet i besiddelse af nye dokumenter, herunder de originale dokumenter, som han i den første procedure havde fremlagt kopi af. Det drejede sig hovedsageligt om dokumenter fra det afghanske brandvæsen og det ministerium, som han havde arbejdet for.
- 3 I henhold til proceduredirektivets artikel 40, stk. 2, kan en forny et ansøgning kun tages under behandling, hvis der foreligger nye elementer eller oplysninger. Ifølge sagsøgte er dette først tilfældet, når det er godtgjort, at de fremlagte nye dokumenter er ægte. Derfor lod sagsøgte dokumenterne efterprøve. Den myndighed, som skulle forestå efterprøvelsen, havde imidlertid ikke noget referencemateriale, hvormed det kunne fastslås, om de originale dokumenter var udstedt af en hertil kompetent instans. Lige så lidt kunne dokumenternes ægthed eller rigtigheden af indholdet fastslås. Derfor afviste sagsøgte asylansøgningen.

De væsentligste argumenter, der fremføres af hovedsagens parter

- 4 Parterne er ikke enige med hensyn til spørgsmålet, om originale dokumenter, hvis ægthed ikke er fastslået, på forhånd kan lades ude af betragtning, eller om det må afgøres, om der alligevel kan tillægges dokumenterne nogen bevisværdi med henblik på at sandsynliggøre asylforklaringen.
- 5 Ifølge sagsøgeren er det urimeligt at lægge bevisbyrden for de originale dokumenters ægthed udelukkende over på ham og uden videre lade dem ude af betragtning, såfremt han ikke kan hæve bevisbyrden. Dokumenterne vedrører kernen i hans asylforklaring, og i den første procedure blev væsentlige dele heraf anset for troværdige. Desuden har han skriftligt angivet, hvorledes han har erhvervet disse dokumenter, og hvorfor han ikke kunne råde over dem fra

begyndelsen. Ifølge sagsøgeren er det i strid med EU-retten, særligt effektivitetsprincippet, at udelukke visse kategorier af bevismidler under en fornyet ansøgning.

- 6 Da sagsøgte traf afgørelsen og ligeledes i svarskriftet indtog denne udelukkende det standpunkt, at der ikke er tale om nye elementer eller oplysninger. I henhold til de nationale retsregler og sagsøgtes praksis efter 1. juli 2019 fik sagsøgeren lejlighed til endnu en gang personligt at redegøre for sine standpunkter. Sagsøgte kommenterede ikke indholdet af dokumenterne og deres bevisværdi og heller ikke den omstændighed, at sagsøgerens asylforklaring i den første procedure i det store og hele blev anset for troværdig. Først i retsmødet og som reaktion på diskussionen vedrørende sagsøgtes standpunkt tog denne subsidiært et materielt standpunkt vedrørende dokumenternes bevisværdi og deres indhold. Det præjudicielle spørgsmål vedrører det principale standpunkt, hvorefter der først kan tales om nye elementer eller oplysninger, når det er godtgjort, at dokumenterne er ægte.

Kort fremstilling af begrundelsen for forelæggelsen

- 7 Den forelæggende ret har anført, at ifølge fast retspraksis i 2015 fra Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (afdelingen for forvaltningsretssager ved Raad van State, den højeste forvaltningsdomstol for udlændingesager i Nederlandene, herefter »Afdelingen«) kan der ikke tales om nye elementer eller oplysninger, såfremt det ikke kan godtgøres, at de af en udlænding fremlagte dokumenter er ægte. Herved er det udlændingen selv, der har bevisbyrden. Sagsøgte kan hjælpe udlændingen ved at lade dokumenternes ægthed efterprøve, men dette ændrer intet ved, at det er dennes eget ansvar. I 2018 udtalte Afdelingen, at Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols (herefter »EMRD«) dom af 19. januar 2016, M.D. og M.A. mod Belgien (ECLI:CE:ECHR:2016:011J9JUD005868912) herved ingen betydning har.
- 8 Den forelæggende ret derimod finder, at det af dommen M.D. og M.A. mod Belgien følger, at sagsøgte omhyggeligt og nøjagtigt skal undersøge, om der foreligger en eventuel tilsidesættelse af EMRK's artikel 3, og at en tilbagevisning af dokumenter uden bedømmelse af deres ægthed, relevans og beviskraft er en formalistisk fremgangsmåde. Sagsøgte har under henvisning til Afdelingens nævnte praksis imidlertid gjort gældende, at denne ikke handlede i strid med EMRK's artikel 3, idet sagsøgte lod dokumenternes ægthed efterprøve, men dette er ifølge den forelæggende ret ikke tilstrækkeligt. Det er efter dens opfattelse også en formalistisk tilgang ikke at tage hensyn til dokumenternes indhold alene af den grund, at der efter en undersøgelse ikke kan træffes nogen afgørelse om ægtheden heraf.
- 9 Uanset om dokumenternes ægthed ikke kan fastslås, skal sagsøgte i henhold til dommen M.D. og M.A. mod Belgien kunne redegøre for deres art, den måde, som sagsøgeren er kommet i besiddelse af dokumenterne på og deres relevans for

asylforklaringen. Ved at tage alle disse faktorer i betragtning kombineret med usikkerheden om ægtheden er det muligt at foretage en omhyggelig bedømmelse af dokumenternes bevisværdi og således svare på spørgsmålet, om der er tale om nye elementer eller oplysninger.

- 10 Ifølge den forelæggende ret fremgår det også af andre domme fra EMRD, at såfremt en udlænding gør gældende, at der foreligger en overtrædelse af EMRK's artikel 3, skal der gøres brug af dokumenter, der er tilgængelige, og der må tages hensyn til deres indhold³. Disse domme er afsagt i sager, hvor der altid var tale om en første ansøgning. Det fremgår imidlertid ikke af ordlyden af disse domme, at præmisserne udelukkende vedrører medlemsstaternes forpligtelser i forbindelse med en første ansøgning. Tværtimod synes EMRD at have formuleret generelle udgangspunkter for bedømmelsen af de dokumenter, som ansøgere om international beskyttelse fremlægger for at dokumentere deres asylforklaring. Det kan ligeledes udledes heraf, at medlemsstaterne skal være opmærksomme på, at der ikke bør stilles alt for høje krav, når udlændinge skal godtgøre deres anbringender om krænkelse af menneskerettighederne. Medlemsstaterne skal tage hensyn til den situation, som udlændingen befinder sig i.
- 11 Under disse omstændigheder opstår det spørgsmål, hvorledes begrebet »nye elementer eller oplysninger« i proceduredirektivets artikel 40 skal fortolkes. Flere bestemmelser i proceduredirektivet indeholder begrebet »element« uden at definere det. I visse bestemmelser henvises til definitionen af begrebet »elementer« i kvalifikationsdirektivets artikel 4, hvori det anføres, at der herved forstås »al anden for ansøgeren tilgængelig dokumentation«. Den forelæggende ret antager, at denne definition også er relevant for fortolkningen af begrebet »element« i proceduredirektivets artikel 40. I kvalifikationsdirektivets artikel 4 sondres der ikke mellem elementer i en første og i følgende procedurer. Det er heller ikke bestemt, at kun dokumenter, hvis ægthed kan godtgøres, kan være et element.
- 12 Den forelæggende ret finder, at det har betydning for denne præjudicielle anmodning, at proceduredirektivet og kvalifikationsdirektivet fortolkes i overensstemmelse med Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder. Såfremt indholdet af originale dokumenter ikke behøver at blive efterprøvet, udelukkende fordi deres ægthed ikke kan fastslås, er dette muligvis i strid med retten til asyl og retten til et effektivt retsmiddel som omhandlet i henholdsvis artikel 18, 19 og 47 i chartret. Ved fortolkningen af disse bestemmelser skal der også tages hensyn til EMRK's artikel 3 og 13, således som det fremgår af chartrets artikel 52, stk. 3.

³ Eksempelvis EMRD, 18.12.2012, F.N. mod Sverige, ECLI:CE:ECHR:2012:1218JUD002877409; EMRD 18.11.2014, M.A. mod Schweiz, ECLI:CE:ECHR:2014:1118JUD005258913, og EMRD, 2.10.2012, Singh mod Belgien, ECLI:CE:ECHR:2012:1002JUD003321011.

- 13 Såfremt det er korrekt, at det på samme måde som i de nævnte domme fra EMRD skal bedømmes, om der er tale om nye elementer eller oplysninger som omhandlet i proceduredirektivets artikel 40, stk. 2, er det ifølge den forelæggende ret i strid med EU-retten at lægge originale dokumenter til side uden at tage hensyn til deres art, den måde, de er erhvervet på og betydningen for asylforklaringen.
- 14 Ligeledes ønsker den forelæggende ret oplyst, om det ved bedømmelsen af dokumenterne er begrundet at sondre mellem fremlæggelsen af de originale dokumenter ved en første ansøgning og ved følgende ansøgninger. Efter den nugældende nederlandske praksis er det kun ved en første ansøgning, at der tages hensyn til dokumenter, hvis ægthed ikke er fastslået. I en følgende asylprocedure er usikkerhed med hensyn til dokumenternes ægthed i sig selv tilstrækkelig grund til at konkludere, at der ikke er tale om nye elementer eller oplysninger, hvilket medfører, at ansøgningen afvises. Også fremlæggelse af en kopi af et dokument, hvis oprindelse ikke kan kontrolleres, medfører automatisk afvisning.
- 15 Den forelæggende ret er i tvivl, om denne praksis er i overensstemmelse med EU-retten. Det er nemlig ikke udelukket, at oplysninger, hvis oprindelse ikke kan kontrolleres, eller som fremgår af en kopi af et dokument, alligevel kan efterprøves og inddrages som objektiv information ved bedømmelsen af en fornyet ansøgning. Sagsøgtes praksis, hvorefter der ved en sådan ansøgning ikke tages hensyn til originale dokumenter, hvis ægthed ikke er fastslået, har derudover den konsekvens, at der kan træffes en afgørelse, uden at asylansøgeren er blevet hørt, og uden at sagsøgte har udtalt sig om arten af dokumenterne, deres relevans og den måde, som de er tilvejebragt på.
- 16 Afdelingen har aldrig tydeligt udtalt sig om spørgsmålet, om det er i strid med EU-retten, at en fornyet ansøgning afvises udelukkende af den grund, at ægtheden af de fremlagte dokumenter ikke kan fastslås. Lige så lidt er det spørgsmål blevet behandlet, om det er tilladt, at en udlænding ikke bliver hørt, når disse dokumenter lades ude af betragtning. Afdelingen har altid begrænset sig til at fastslå, at med den tidligere asylprocedure er det i retlig henseende blevet fastslået, at asylforklaringen er utroværdig, og at dette også forudsættes i sagsøgtes standpunkt med hensyn til de originale dokumenter, hvis ægthed ikke er godtgjort. Afdelingen har intetsteds taget stilling til, om begrebet »nye elementer eller oplysninger« skal fortolkes så snævert, at sådanne dokumenter aldrig kan falde under denne definition og derfor kan lades ude af betragtning. Ifølge den forelæggende ret har Afdelingen således ikke givet nogen klar begrundelse for sin opfattelse, hvorefter dokumenter, hvis ægthed ikke kan godtgøres, kan lades ude af betragtning.
- 17 Da den højeste forvaltningsdomstol således endnu ikke har truffet nogen afgørelse vedrørende begrebet »nye elementer eller oplysninger«, ønsker den forelæggende ret af EU-Domstolen (herefter »Domstolen«) oplyst, om dette begreb skal fortolkes så snævert, at originale dokumenter, hvis ægthed ikke er fastslået, ikke kan henføres under denne definition. Domstolens hidtidige retspraksis og

proceduredirektivets artikel 40 og kvalifikationsdirektivets artikel 4 giver i så henseende ingen løsning.

- 18 Den forelæggende ret har også bemærket, at fornyede ansøgninger vil have færre chancer, hvis udlændingen fra det land, hvor han søger om beskyttelse, efterfølgende skal fremskaffe ægte dokumenter til støtte for sin fornyede ansøgning. Det kan heller ikke forventes, at en udlænding blot på grundlag af sine forklaringer kan underbygge en fornyet ansøgning i en sådan grad, at han alligevel kommer i betragtning til beskyttelse. En udlænding antages jo at afgive fyldestgørende forklaring i den første procedure og også være i stand hertil. Den forelæggende ret fremhæver, at man i Nederlandene nu kan undlade et personligt møde med udlændingen, såfremt en fornyet ansøgning kun støttes på dokumenter, hvis ægthed ikke ligger fast. Udlændingen får således muligvis ikke engang lejlighed til at sandsynliggøre sin forklaring med yderligere redegørelser.
- 19 På grundlag af det anførte foreslår den forelæggende ret Domstolen at besvare de forelagte præjudicielle spørgsmål således:
- 20 I *»Medlemsstaterne må ikke bestemme, at originale dokumenter aldrig kan udgøre nye elementer eller oplysninger som omhandlet i proceduredirektivets artikel 40, stk. 2, udelukkende af den grund, at disse dokumenters ægthed ikke er fastslået. Medlemsstaterne må ikke bestemme, at indholdet af dokumenter aldrig må bedømmes udelukkende af den grund, at der er tale om en kopi, eller at dokumentet hidrører fra en kilde, der ikke objektivt kan efterprøves.«*
- 21 II *»Medlemsstaterne må ved bedømmelsen og vurderingen af dokumenter ikke sondre mellem dokumenter, der fremlægges ved en første ansøgning og dokumenter, der fremlægges ved en fornyet ansøgning. I princippet skal der tages hensyn til alle fremlagte dokumenter ved bedømmelsen af, om en ansøger kommer i betragtning som en person, der er berettiget til international beskyttelse i henhold til direktiv 2011/95/EU, uanset om dokumenterne fremlægges ved en fornyet ansøgning. Medlemsstaten må ved en fornyet ansøgning ikke bestemme, at det udelukkende påhviler ansøgeren at godtgøre ægtheden af originale dokumenter, men skal efter omstændighederne også opfylde samarbejdspligten derved, at den tager hensyn til arten og indholdet af dokumenterne og forklaringerne om den måde, som de er tilvejebragt på, og således bedømme, om de skal anses for et prima facie-bevis.«*