

Predmet C-921/19**Sažetak zahtjeva za prethodnu odluku na temelju članka 98. stavka 1.
Poslovnika Suda****Datum podnošenja:**

16. prosinca 2019.

Sud koji je uputio zahtjev:Rechtbank Den Haag, zittingsplaats 's-Hertogenbosch
(Nizozemska)**Datum odluke kojom se upućuje zahtjev:**

16. prosinca 2019.

Tužitelj:

LH

Tuženik:

Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid

Predmet glavnog postupka

Glavni postupak odnosi se na „naknadni zahtjev” za međunarodnu zaštitu u smislu članka 2. točke (q) Direktive 2013/32 (Direktiva o postupcima). Riječ je o pitanju može li tuženik u okviru takvog zahtjeva zanemariti dokumente čija se autentičnost ne može dokazati.

Predmet i pravna osnova zahtjeva za prethodnu odluku

Predmetnim zahtjevom za prethodnu odluku, postavljenim u skladu s člankom 267. UFEU-a, sud koji je uputio zahtjev želi znati je li moguće da se dokumenti čija autentičnost nije dokazana samo zbog tog razloga ne mogu obuhvatiti pojmom „novi elementi ili utvrđenja” iz članka 40. Direktive o postupcima.

Prethodna pitanja

I Je li u skladu s člankom 40. stavkom 2. Direktive o postupcima¹ u vezi s člankom 4. stavkom 2. Direktive o kvalifikaciji² kao i člancima 47. i 52. Povelje Europske unije o temeljnim pravima ako tijelo odlučivanja države članice odredi da originalni dokumenti nikada ne mogu biti novi elementi ili utvrđenja ako se autentičnost tih dokumenata ne može utvrditi? Ako usklađenost s navedenim odredbama ne postoji: mijenja li nešto u tom slučaju činjenica ako podnositelj zahtjeva u okviru naknadnog zahtjeva dostavi preslike dokumenata ili dokumente koji potječu iz izvora koji se ne može objektivno provjeriti?

II Treba li članak 40. Direktive o postupcima u vezi s člankom 4. stavkom 2. Direktive o kvalifikaciji tumačiti na način da je tijelu odlučivanja države članice prilikom provjere dokumenata i priznavanja njihove dokazne snage dopušteno razlikovati ih prema tomu dostavljaju li se dokumenti u okviru prvog zahtjeva ili naknadnog zahtjeva? Je li državi članici dopušteno da u slučaju dostavljanja dokumenata u okviru naknadnog zahtjeva više ne ispunjava svoju obvezu na suradnju ako se autentičnost tih dokumenata ne može utvrditi?

Navedene odredbe prava Unije

Povelja Europske unije o temeljnim pravima, članci 18., 19., 47., 52.

Direktiva 2011/95/EU (Direktiva o kvalifikaciji), članak 4.

Direktiva 2013/32 (Direktiva o postupcima), uvodne izjave 36. i 60. kao i članci 33., 34., 40. i 42.

Navedena nacionalna pravila

Vreemdelingenwet 2000 (Zakon o strancima iz 2000.), članak 30a.

Vreemdelingenbesluit 2000 (Uredba o strancima iz 2000.), članak 3.118b.

Vreemdelingencirculaire 2000 (Okružnica o strancima iz 2000.), članak C1/2.9.

¹ DIREKTIVA 2013/32/EU EUROPSKOG PARLAMENTA I VIJEĆA od 26. lipnja 2013. o zajedničkim postupcima za priznavanje i oduzimanje međunarodne zaštite (u daljnjem tekstu: Direktiva o postupcima).

² DIREKTIVA 2011/95/EU EUROPSKOG PARLAMENTA I VIJEĆA od 13. prosinca 2011. o standardima za kvalifikaciju državljana trećih zemalja ili osoba bez državljanstva za ostvarivanje međunarodne zaštite, za jedinstveni statusa izbjeglica ili osoba koje ispunjavaju uvjete za supsidijarnu zaštitu te sadržaj odobrene zaštite (u daljnjem tekstu: Direktiva o kvalifikaciji).

Kratak prikaz činjenica i postupka

- 1 L. H. (u daljnjem tekstu: tužitelj) afganistanski je državljanin. On je 8. prosinca 2015. u Nizozemskoj podnio zahtjev za azil. Tijekom postupka za azil istaknuo je da je za vrijeme svojeg rada u svojstvu vozača visokog dužnosnika više puta upao u zasjedu talibana te mu se i osobno prijetilo. Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (državni tajnik za pravosuđe i sigurnost, u daljnjem tekstu: tuženik) njegove je izjave o zasjedama smatrao vjerodostojnima, no one o individualnoj prijetnji nije. Stoga je njegov zahtjev za azil odbijen. Tužba koju je podnio protiv te odluke kao i žalba isto su tako odbijene.
- 2 Dana 26. rujna 2018. tužitelj je podnio „naknadni zahtjev” za međunarodnu zaštitu u smislu članka 2. točke (q) Direktive o postupcima. Prvotni zahtjev za azil u tom se novom postupku još jednom razmatrao s obzirom na iste činjenične okolnosti. Tužitelj je u prvom postupku navedene individualne prijetnje talibana ipak još pokušao učiniti vjerodostojnima. Naveo je da je došao u posjed novih dokumenata, među njima da su i originalni dokumenti koje je u prvom postupku dostavio u preslici. Pritom je ponajprije bila riječ o dokumentima afganistanske vatrogasne službe i ministarstva za koje je tužitelj radio.
- 3 U skladu s člankom 40. stavkom 2. Direktive o postupcima, podnošenje naknadnog zahtjeva dopušteno je tek ako su se pojavili novi elementi i utvrđenja. Prema shvaćanju tuženika, o tome može biti riječi tek ako je dokazano da su novodostavljeni dokumenti autentični. Stoga je tuženik uputio dokumente na provjeru. Međutim, angažirano državno tijelo nije raspolagalo referentnim materijalom pomoću kojeg bi se moglo utvrditi je li originalne dokumente izdalo odgovarajuće nadležno tijelo. Jednako se tako nije ništa moglo utvrditi u pogledu autentičnosti i točnosti sadržaja. Stoga je tuženik zahtjev za azil smatrao nedopuštenim.

Glavna argumentacija stranaka glavnog postupka

- 4 Stranke se razilaze u mišljenju u pogledu pitanja mogu li se originalni dokumenti, čija autentičnost nije utvrđena, *a priori* zanemariti ili se mora procijeniti treba li dokumentima u naknadnom postupku ipak priznati neku dokaznu vrijednost u svrhu dokazivanja vjerodostojnosti zahtjeva za azil.
- 5 Tužitelj smatra da nije pravedno teret dokaza autentičnosti originalnih dokumenata nametnuti isključivo njemu pa onda te dokumente automatski zanemariti ako mu dokazivanje njihove autentičnosti ne uspije. Dokumenti se, navodi tuženik, odnose na samu bit zahtjeva za azil, a u prvom su postupku bitni sastavni dijelovi tog zahtjeva smatrani vjerodostojnima. Osim toga, on je i pisanim putem objasnio kako je došao u posjed tih dokumenata i zašto se oni prvotno nisu nalazili u njegovu posjedu. Stoga tužitelj smatra da bi se isključenjem određenih kategorija dokaznih sredstava u okviru naknadnih zahtjeva kršilo europsko pravo, a posebice načelo djelotvornosti.

- 6 Tuženik je prilikom donošenja rješenja i u svojem odgovoru na tužbu isključivo zastupao mišljenje da nije bilo nikakvih novih elemenata ili utvrđenja. U skladu s nacionalnim odredbama i svojom politikom koja je na snazi od 1. srpnja 2019. on tužitelju nije dao nikakvu mogućnost da svoje stajalište još jednom osobno objasni. Tuženik se isto tako nije pozabavio sa sadržajem i dokaznom vrijednošću dokumenata kao ni s okolnošću da je tužiteljev zahtjev za azil u prvom postupku u najvećem dijelu smatran vjerodostojnim. On je tek na usmenoj raspravi, reagirajući na raspravu koja se vodila o njegovu stajalištu, opreza radi zauzeo stajalište o meritumu u pogledu sadržaja i dokazne vrijednosti dokumenata. Prethodno pitanje odnosi se na glavno stajalište prema kojem novi elementi postoje tek ako su dokumenti dokazano autentični.

Kratki prikaz obrazloženja zahtjeva za prethodnu odluku

- 7 Prema navodima suda koji je uputio zahtjev, u skladu s ustaljenom sudskom praksom odjela za upravne sporove Raad van State (Državno vijeće, u daljnjem tekstu: odjel) – najvišeg nizozemskog upravnog suda koji odlučuje u predmetima koji se odnose na strance – među ostalim iz 2015., nema nikakvih novih elemenata ili utvrđenja ako se za dokumente koje je dostavio stranac ne može dokazati da su autentični. Pritom je teret dokaza na samom strancu, smatra sud. Tuženik može strancu izaći u susret na način da naloži provjeru autentičnosti dokumenata, međutim, to ništa ne mijenja u pogledu njegove odgovornosti. Godine 2018. odjel je nadalje odlučio da presuda Europskog suda za ljudska prava (u daljnjem tekstu: ESLJP) od 19. siječnja 2016., M. D. i M. A. protiv Belgije (ECLI:CE:ECHR:2016:011J9JUD005868912) nema utjecaja na to utvrđenje.
- 8 Suprotno tomu, prema mišljenju suda koji je uputio zahtjev, iz presude M. D. i M. A. protiv Belgije proizlazi da tuženik eventualno kršenje članka 3. EKLJP-a mora pažljivo i savjesno ispitati te da je isključenje dokumenata bez provjere njihove autentičnosti, relevantnosti i dokazne snage pretjerano formalistički pristup. Premda tuženik, upućujući na prethodno navedenu sudsku praksu odjela, navodi da nije prekršio članak 3. EKLJP-a jer je naložio provjeru autentičnosti dokumenata, to prema shvaćanju suda koji je uputio zahtjev nije dovoljno. Taj sud smatra da je i u ovom slučaju isto tako riječ o formalističkom pristupu s ciljem da se sadržaj dokumenata ne uzme u obzir samo zato što se nakon provjere nije moglo ništa utvrditi u pogledu njihove autentičnosti.
- 9 Čak i ako se autentičnost dotičnih dokumenata ne može utvrditi, sud koji je uputio zahtjev smatra da je tuženik na temelju presude M. D. i M. A. protiv Belgije dužan uzeti u obzir prirodu, način na koji je tužitelj došao u posjed tih dokumenata kao i njihovu relevantnost za zahtjev za azil. Uzimajući u obzir sve te faktore s obzirom na nesigurnosti u pogledu autentičnosti, dokazna se vrijednost tih dokumenata može pažljivo ispitati i time odgovoriti na pitanje postoje li nove činjenice i okolnosti.

- 10 Iz drugih presuda ESLJP-a isto tako proizlazi da ako stranac navede da strahuje kako je riječ o kršenju članka 3. EKLJP-a, raspoloživi se dokumenti moraju koristiti te se u obzir mora uzeti njihov sadržaj³. Te su presude donesene u predmetima u kojima se uvijek radilo o prvim zahtjevima. Iz teksta tih presuda, međutim, ne proizlazi da se razmatranja odnose isključivo na obveze država članica u okviru prvih zahtjeva. Upravo suprotno, čini se kako je ESLJP formulirao opća načela za procjenu dokumenata koje su dostavili podnositelji zahtjeva za međunarodnu zaštitu da bi svoj zahtjev za azil učinili vjerodostojnim. Iz toga se isto tako može zaključiti, smatra sud koji je uputio zahtjev, da se države članice moraju pobrinuti za to da stranci koji su morali dokazati vjerodostojnost svojeg straha od kršenja ljudskih prava ne moraju ispunjavati previsoke standarde. Države članice su dužne u obzir uzeti situaciju u kojoj se ti stranci nalaze.
- 11 U tim se okolnostima postavlja pitanje tumačenja pojma „novi elementi ili utvrđenja” iz članka 40. Direktive o postupcima. Više odredaba Direktive o postupcima sadržava pojam „element”, a da ga pritom ne definira. U pojedinim odredbama upućuje se na definiciju pojma „elementi” iz članka 4. Direktive o kvalifikaciji, a u kojem se navodi da tu spadaju „izjave” podnositelja. Sud koji je uputio zahtjev smatra da je ta definicija relevantna i za tumačenje pojma „element” iz članka 40. Direktive o postupcima. U članku 4. Direktive o kvalifikaciji ne čini se razlika između elemenata u prvom postupku i naknadnom postupku. Jednako se tako ne navodi ni da elementom mogu biti samo dokumenti čija se autentičnost može dokazati.
- 12 Za predmetni je zahtjev za prethodnu odluku relevantna činjenica da se Direktiva o postupcima i Direktiva o kvalifikaciji moraju tumačiti u skladu s Poveljom Europske unije o temeljnim pravima. Ako se sadržaj originalnih dokumenata ne mora provjeravati samo zato što se ne može utvrditi njihova autentičnost, sud koji je uputio zahtjev smatra da se time možda krši pravo na azil, zabrana protjerivanja i pravo na djelotvoran pravni lijek u smislu članaka 18., 19., odnosno 47. Povelje. Prilikom tumačenja tih odredaba potrebno je uzeti u obzir članak 3. i 13. EKLJP-a, kako to proizlazi iz članka 52. stavka 3. Povelje.
- 13 Ako se pitanje postojanja novih elemenata ili utvrđenja u smislu članka 40. stavka 2. Direktive o postupcima mora provjeriti na isti način kao i u navedenoj sudskoj praksi ESLJP-a, onda se, prema mišljenju suda koji je uputio zahtjev, krši pravo Unije ako se zanemare originalni dokumenti, a da se u obzir ne uzme njihova priroda, način pribavljanja i relevantnost u pogledu zahtjeva za azil.
- 14 Sud koji je uputio zahtjev također želi znati je li opravdano u slučaju provjere dokumenata razlikovati ih prema tome jesu li originalni dokumenti dostavljeni u okviru prvog zahtjeva ili u okviru naknadnih zahtjeva. U aktualnoj nizozemskoj

³ Primjerice ESLJP, 18. prosinca 2012., F. N. protiv Švedske, ECLI:CE:ECHR:2012:1218JUD002877409, ESLJP, 18. studenoga 2014., M. A. protiv Švicarske, ECLI:CE:ECHR:2014:1118JUD005258913, i ESLJP, 2. listopada 2012., Singh protiv Belgije, ECLI:CE:ECHR:2012:1002JUD003321011.

praksi se dokumenti čija autentičnost nije utvrđena uzimaju u obzir samo pri podnošenju prvog zahtjeva. U kasnijem postupku azila, nesigurnost u pogledu autentičnosti dokumenata već sama po sebi predstavlja temelj za zaključak da ne postoje nikakvi novi elementi ili utvrđenja, što pak rezultira nedopuštenošću zahtjeva. Isto tako i dostavljanje preslike ili dokumenta čije se porijeklo ne može provjeriti u ovom slučaju automatski za posljedicu ima nedopuštenost.

- 15 Sud koji je uputio zahtjev dvoji oko toga je li navedena praksa u skladu s europskim pravom. Naime, nije isključeno da se informacije čije se porijeklo ne može ispitati ili koje proizlaze iz preslike dokumenta, ipak mogu provjeriti te kao objektivne informacije uključiti u razmatranje naknadnog zahtjeva. Osim toga, politika tuženika prema kojoj se originalni dokumenti čija autentičnost nije utvrđena u okviru takvog zahtjeva ne uzimaju u obzir ima za posljedicu mogućnost donošenja odluke bez saslušanja tražitelja azila i očitovanja tuženika o prirodi, relevantnosti i načinu pribavljanja dokumenata.
- 16 Odjel se nikada nije jasno očitovao o pitanju krši li se europsko pravo ako se naknadni zahtjev smatra nedopuštenim samo zato što se ne može utvrditi autentičnost dostavljenih originalnih dokumenata. Isto se tako nije razmatralo je li dopušteno ne saslušati stranca u slučaju da se ti dokumenti ne uzmu u obzir. Odjel bi uvijek samo utvrdio da je s prijašnjim postupkom za azil već dokazano da zahtjev za azil nije vjerodostojan te je to uključio u stajalište tuženika o originalnim dokumentima čija autentičnost nije utvrđena. Nadalje, prema mišljenju suda koji je uputio zahtjev, odjel nikada nije provjerio treba li pojam „novi elementi ili utvrđenja” tumačiti tako restriktivno da se takvi dokumenti nikada ne mogu obuhvatiti tom definicijom te se stoga mogu zanemariti. Stoga taj sud smatra da odjel nije dostatno obrazložio svoje utvrđenje da se mogu zanemariti dokumenti čija autentičnost nije dokazana.
- 17 Budući da se najviši upravni sud još nije očitovao o pojmu „novih elemenata ili utvrđenja”, sud koji je uputio zahtjev pita Sud Europske unije (u daljnjem tekstu: Sud), mora li se taj pojam tumačiti tako restriktivno da se originalni dokumenti čija autentičnost nije utvrđena ne trebaju obuhvatiti tom definicijom. Prijašnja sudska praksa Suda kao i članak 40. Direktive o postupcima i članak 4. Direktive o kvalifikaciji na to pitanje ne daju nikakav odgovor.
- 18 Sud koji je uputio zahtjev dodatno upućuje na činjenicu da bi naknadni zahtjevi imali vrlo male izgleda za uspjeh ako bi stranac iz zemlje u kojoj traži zaštitu naknadno morao pribaviti autentične dokumente kako bi potkrijepio svoj naknadni zahtjev. Isto se tako ne može očekivati da stranac samo svojim izjavama može tako dobro obrazložiti naknadni zahtjev pa da ga se ipak uzme u obzir za zaštitu. Od stranca se, naime, očekuje da on u prvom postupku da sveobuhvatnu izjavu te da je to i u stanju učiniti. Sud koji je uputio zahtjev u tom kontekstu naglašava da se u Nizozemskoj trenutno može odustati od osobnog saslušanja stranca ako se naknadni zahtjev temelji samo na dokumentima čija autentičnost nije utvrđena. Na taj način stranac možda čak ni ne dobije priliku da svoj zahtjev pomoću izjava ipak učini vjerodostojnim.

19 S obzirom na te okolnosti, sud koji je uputio zahtjev predlaže Sudu da na prethodna pitanja odgovori kako slijedi:

- I Državama članicama nije dopušteno predvidjeti da originalni dokumenti nikada ne mogu biti novi elementi ili utvrđenja u skladu s člankom 40. stavkom 2. Direktive o postupcima samo zato što autentičnost tih dokumenata nije utvrđena. Državama članicama nije dopušteno predvidjeti da se sadržaj dokumenata nikada neće provjeravati samo zato što je riječ o njihovoj preslici ili zato što dokument potječe iz izvora koji nije moguće objektivno provjeriti.
- II Državama članicama prilikom provjere i ocjene dokumenata nije dopušteno razlikovati dokumente prema tomu jesu li ti dokumenti dostavljeni u okviru prvog zahtjeva ili naknadnog zahtjeva. Svi dostavljeni dokumenti moraju se u načelu uključiti u razmatranje činjenice može li se podnositelj zahtjeva uzeti u obzir kao osoba koja u skladu s Direktivom 2011/95/EU ima pravo na međunarodnu zaštitu, čak i ako su dokumenti predani u okviru naknadnog zahtjeva. Država članica ne može za naknadne zahtjeve predvidjeti da je teret dokaza u pogledu autentičnosti originalnih dokumenata uvijek u cijelosti na podnositelju zahtjeva, nego je u tim okolnostima dužna ispuniti i obvezu na suradnju na način da u obzir uzme prirodu i sadržaj dokumenata te izjave u pogledu načina njihova pribavljanja i stoga procijeni trebaju li se ti dokumenti smatrati dokazom *prima facie*.

RADNI DOKUMENT