

Sprawa C-921/19**Streszczenie wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym na podstawie art. 98 ust. 1 regulaminu postępowania przed Trybunałem Sprawiedliwości****Data wpływu:**

16 grudnia 2019 r.

Oznaczenie sądu odsyłającego:

Rechtbank Den Haag, zittingsplaats 's-Hertogenbosch (Niderlandy)

Data wydania postanowienia o wystąpieniu z wnioskiem o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym:

16 grudnia 2019 r.

Strona skarżąca:

LH

Strona przeciwna:

Staatsecretaris van Justitie en Veiligheid

Przedmiot postępowania głównego

Postępowanie główne dotyczy „kolejnego wniosku” o udzielenie ochrony międzynarodowej w rozumieniu art. 2 lit. q) dyrektywy 2013/32 (dyrektywy w sprawie procedur). Jego przedmiotem jest kwestia, czy w odniesieniu do takiego wniosku strona przeciwna może nie uwzględnić dokumentów, których autentyczność nie może zostać wykazana.

Przedmiot i podstawa prawna wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym

Przy pomocy niniejszego wniosku złożonego na podstawie art. 267 TFUE sąd odsyłający zmierza do ustalenia, czy dokumenty, których autentyczność nie została wykazana, tylko z tego względu nie są objęte zakresem znaczeniowym pojęcia „nowych elementów i ustaleń” zawartym w art. 40 dyrektywy w sprawie procedur.

Pytania prejudycjalne

I Czy stwierdzenie przez organ rozstrzygający państwa członkowskiego, że oryginały dokumentów nie mogą nigdy stanowić nowych elementów lub ustaleń, jeżeli nie jest możliwe stwierdzenie autentyczności tych dokumentów, jest zgodne z art. 40 ust. 2 dyrektywy w sprawie procedur¹ w związku z art. 4 ust. 2 dyrektywy w sprawie kwalifikowania² i art. 47 i 52 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej? Jeżeli nie, to czy ma przy tym znaczenie okoliczność, że wnioskodawca załączył do kolejnego wniosku kopie dokumentów lub dokumenty, których źródła pochodzenia nie można w obiektywny sposób zweryfikować?

II Czy art. 40 dyrektywy w sprawie procedur w związku z art. 4 ust. 2 dyrektywy w sprawie kwalifikowania należy interpretować w ten sposób, że organ rozstrzygający państwa członkowskiego, dokonując oceny dokumentów i ich wartości dowodowej, może czynić rozróżnienie pomiędzy dokumentami przedłożonymi wraz z pierwszym wnioskiem, a dokumentami przedłożonymi wraz z kolejnym wnioskiem? Czy państwo członkowskie może zaprzestać dalszego wywiązywania się z obowiązku współpracy w odniesieniu do przedłożonych wraz z kolejnym wnioskiem dokumentów, jeżeli nie jest możliwe stwierdzenie autentyczności tych dokumentów?

Powołane przepisy prawa Unii

Karta praw podstawowych Unii Europejskiej, art. 18, 19, 47, 52.

Dyrektywa 2011/95/UE (dyrektywa w sprawie kwalifikowania), art. 4.

Dyrektywa 2013/32 (dyrektywa w sprawie procedur), motywy 36 i 60, art. 33, 34, 40 i 42.

Powołane przepisy prawa krajowego

Vreemdelingenwet 2000 (ustawa o cudzoziemcach z 2000 r.), art. 30a.

Vreemdelingenbesluit 2000 (rozporządzenie w sprawie cudzoziemców z 2000 r.), art. 3.118b.

¹ DYREKTYWA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY 2013/32/UE z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie wspólnych procedur udzielania i cofania ochrony międzynarodowej (dyrektywa w sprawie procedur)

² DYREKTYWA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY 2011/95/UE z dnia 13 grudnia 2011 r. w sprawie norm dotyczących kwalifikowania obywateli państw trzecich lub bezpaństwowców jako beneficjentów ochrony międzynarodowej, jednolitego statusu uchodźców lub osób kwalifikujących się do otrzymania ochrony uzupełniającej oraz zakresu udzielanej ochrony (dyrektywa w sprawie kwalifikacji)

Vreemdelingencirculaire 2000 (okólnik w sprawie cudzoziemców z 2000 r.), paragraf C1/2.9.

Zwięzłe przedstawienie stanu faktycznego i postępowania głównego

- 1 L.H. (zwany dalej: „skarżącym”) jest obywatelem afgańskim. W dniu 8 grudnia 2015 r. złożył on wniosek o udzielenie azylu w Niderlandach. W trakcie postępowania w sprawie udzielenia azylu podnosił on, że podczas pracy w charakterze kierowcy wysokiego rangą urzędnika wielokrotnie znalazł się w zasadzce zastawionej przez Talibów i że był również osobiście zagrożony. Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (sekretarz stanu ds. wymiaru sprawiedliwości i bezpieczeństwa, zwany dalej: „stroną przeciwną”) uznał jego oświadczenia w przedmiocie zasadzek za wiarygodne, ale w przedmiocie osobistego zagrożenia nie. Z tego względu jego wniosek o udzielenie azylu został oddalony. Jego zażalenie zostało oddalone, a środek odwoławczy nie został uwzględniony.
- 2 W dniu 26 września 2018 r. wniósł on „kolejny wniosek” o udzielenie ochrony międzynarodowej w rozumieniu art. 2 lit. q) dyrektywy w sprawie procedur. Pierwotny wniosek o udzielenie azylu z tym samym uzasadnieniem faktycznym ponownie został poddany ocenie w ramach tego nowego postępowania. Skarżący próbował uczynić podnoszone w pierwszym postępowaniu osobiste zagrożenie ze strony Talibów jeszcze bardziej wiarygodnym. Twierdził on, że jest w posiadaniu nowych dokumentów, w tym oryginałów dokumentów, które przedłożył w toku wcześniejszego postępowania w formie kopii. Chodziło przede wszystkim o dokumenty znajdujące się w posiadaniu afgańskiej straży pożarnej i ministerstwa, w którym pracował skarżący.
- 3 Na mocy art. 40 ust. 2 dyrektywy w sprawie procedur kolejny wniosek jest dopuszczalny dopiero, gdy zaistniały nowe elementy lub ustalenia. Zdaniem strony przeciwnej mogłaby być o tym mowa dopiero, gdyby zostało wykazane, że nowo przedłożone dokumenty są autentyczne. Z tego względu strona przeciwna zleciła zbadanie dokumentów. Powołany w tym celu urząd państwowy nie dysponował jednak materiałem odniesienia, który pozwalałby na ustalenie czy oryginały dokumentów zostały sporządzone przez właściwe instytucje. Nie można było zatem wydać rozstrzygnięcia w przedmiocie ich autentyczności, ani poprawności merytorycznej. W tych okolicznościach strona przeciwna uznała wniosek o udzielenie azylu za niedopuszczalny.

Najważniejsze argumenty stron w postępowaniu głównym

- 4 Strony spierają się co do kwestii, czy oryginały dokumentów, których autentyczność nie została stwierdzona, mogą zostać z góry nieuwzględnione, czy też należy zbadać możliwość przyznania im jednak jakiegokolwiek wartości dowodowej dla celów uwiarygodnienia uzasadnienia wniosku o azyl w kolejnym postępowaniu.

- 5 Zdaniem skarżącego nieracjonalne byłoby obarczanie ciężarem dowodu w zakresie autentyczności oryginałów dokumentów wyłącznie jego i automatyczne nieuwzględnianie tych dokumentów, jeżeli nie uda mu się tego wykazać. Dokumenty odnoszą się do samej istoty uzasadnienia wniosku o azyl i w pierwszym postępowaniu ich zasadnicze części zostały uznane za wiarygodne. Ponadto wskazał on na piśmie, w jaki sposób pozyskał te dokumenty i dlaczego nie dysponował nimi wcześniej. Zdaniem skarżącego wykluczenie określonych kategorii środków dowodowych w kolejnych wnioskach jest sprzeczne z prawem Unii, w szczególności z zasadą skuteczności.
- 6 Strona przeciwna ograniczyła się przy wydawaniu decyzji oraz w odpowiedzi na skargę do stwierdzenia, że nie miały miejsca nowe elementy lub ustalenia. Zgodnie z przepisami krajowymi oraz polityką obowiązującą od dnia 1 lipca 2019 r. nie umożliwiła ona skarżącemu przedstawienia ponownie jego stanowiska osobiście. Strona przeciwna nie odniosła się do treści i wartości dowodowej dokumentów, ani okoliczności, że uzasadnienie wniosku o azyl wnioskodawcy w pierwszym postępowaniu zostało w przeważającej mierze uznane za wiarygodne. Dopiero na rozprawie strona przeciwna, w obliczu dyskusji na temat swojego stanowiska, zajęła pomocniczo stanowisko w przedmiocie treści i mocy dowodowej dokumentów. Pytanie prejudycjalne dotyczy pierwotnego stanowiska, zgodnie z którym o nowych elementach może być mowa dopiero, gdy autentyczność dokumentów mogła zostać wykazana.

Zwięzłe uzasadnienie wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym

- 7 Sąd odsyłający wskazuje, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem, między innymi z 2015 r., Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (wydziału sporów administracyjnych Rady Stanu, zwanego dalej: „wydziałem”), najwyższego sądu administracyjnego w Niderlandach, w sprawach dotyczących cudzoziemców, nie może być mowy o nowych elementach lub ustaleniach, jeżeli autentyczności dokumentów przedłożonych przez cudzoziemca nie mogła zostać wykazana. Ciężar dowodu spoczywa przy tym wyłącznie na cudzoziemcu. Strona przeciwna może wyjść cudzoziemcowi na przeciw zlecając badanie autentyczności dokumentów, jednak nie zmienia to faktu, że to cudzoziemiec ponosi odpowiedzialność za przedstawienie dowodu. W 2018 r. wydział orzekł ponadto, że wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (zwanego dalej: „ETPC”) z dnia 19 stycznia 2016 r., M.D. i M.A. przeciwko Belgii (ECLI:CE:ECHR:2016:011J9JUD005868912) nie podważa tej oceny.
- 8 Sąd odsyłający jest jednak zdania, że z wyroku w sprawie M.D i M.A. przeciwko Belgii wynika, że strona przeciwna powinna uważnie i dokładnie zbadać ewentualne naruszenie art. 3 EKPC i że odmowa uwzględnienia dokumentów bez dokonania oceny ich autentyczności, znaczenia i mocy dowodowej stanowi podejście zbyt formalistyczne. Strona przeciwna twierdzi wprawdzie, powołując się na wyżej wymienione orzecznictwo wydziału, że nie działała sprzecznie z art. 3 EKPC, ponieważ zleciła zbadanie autentyczności dokumentów, jednak

zdaniem sądu odsyłającego nie jest to wystarczające. W jego ocenie nieuwzględnienie treści dokumentów tylko dlatego, że po przeprowadzeniu ich badania nie można było wydać opinii w przedmiocie ich autentyczności, również stanowi zbyt formalistyczne podejście.

- 9 Nawet, jeśli nie można było stwierdzić autentyczności przedmiotowych dokumentów, strona przeciwna powinna – zgodnie z wyrokiem w sprawie M.D i M.A. przeciwko Belgii – wziąć pod uwagę ich rodzaj, sposób, w jaki wnioskodawca uzyskał te dokumenty i ich znaczenie dla uzasadnienia wniosku o azyl. Uwzględnienie całości tych czynników i niepewności co do autentyczności pozwala na staranną ocenę wartości dowodowej dokumentów, a tym samym na udzielenie odpowiedzi na pytanie, czy istnieją nowe fakty i okoliczności.
- 10 Również z innych wyroków ETPC wynika zdaniem sądu odsyłającego, że jeżeli cudzoziemiec podnosi, iż istnieje obawa naruszenia art. 3 EKP, to należy skorzystać z dostępnych dokumentów i wziąć pod uwagę ich treść³. Wszystkie te wyroki te zostały wydane w sprawach, które dotyczyły pierwszych wniosków. Jednakże z treści tych wyroków nie wynika, iż rozważania te dotyczą wyłącznie zobowiązań państw członkowskich przy rozpatrywaniu pierwszych wniosków. Przeciwnie, wydaje się, że ETPC sformułował ogólne zasady oceny dokumentów przedłożonych przez osoby ubiegające się o ochronę międzynarodową w celu uwiarygodnienia ich wniosków o udzielenie azylu. Wynika z tego również, że państwa członkowskie powinny dopilnować, aby cudzoziemcy, którzy muszą uwiarygodnić naruszenie praw człowieka, nie musieli spełnić wszystkich zbyt wysokich wymagań. Państwa członkowskie powinny wziąć pod uwagę sytuację, w której znajdują się ci cudzoziemcy.
- 11 W tych okolicznościach powstaje pytanie, w jaki sposób należy interpretować zawarte w art. 40 dyrektywy w sprawie procedur pojęcie „nowe elementy lub ustalenia”. Kilka przepisów dyrektywy w sprawie procedur zawiera pojęcie „elementu” bez podania jego definicji. Niektóre przepisy odsyłają do definicji pojęcia „elementy” zawartej w art. 4 dyrektywy w sprawie kwalifikowania, który stanowi, że należy przez nie rozumieć „wszelkie dokumenty” znajdujące się w posiadaniu cudzoziemca. Sąd odsyłający zakłada, że ta definicja ma również znaczenie dla wykładni pojęcia „elementu”, o którym mowa w art. 40 dyrektywy w sprawie procedur. Artykuł 4 dyrektywy w sprawie kwalifikacji nie dokonuje rozróżnienia między elementami w pierwszym i w kolejnych postępowaniach. Nie przewidziano też by tylko dokumenty, których autentyczność mogła zostać wykazana, mogły stanowić „element”.
- 12 Sąd odsyłający uważa, że dla niniejszego wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym znaczenie ma, że dyrektywa w sprawie procedur i dyrektywa

³ Na przykład ETPC, 18 grudnia 2012 r., F.N. przeciwko Szwecji, ECLI:CE:ECHR:2012:1218JUD002877409; ETPC, 18 listopada 2014 r., M.A. przeciwko Szwajcarii, ECLI:CE:ECHR:2014:1118JUD005258913 i ETPC, 2 października 2012 r., Singh przeciwko Belgii, ECLI:CE:ECHR:2012:1002JUD003321011.

w sprawie kwalifikowania powinny być interpretowane zgodnie z Kartą praw podstawowych Unii Europejskiej. Jeżeli oryginały dokumentów nie muszą być badane pod względem ich treści wyłącznie z tego względu, że nie jest możliwe stwierdzenie ich autentyczności, to możliwe, że jest to sprzeczne z prawem do azylu, zasadą non-refoulement i z prawem do skutecznej ochrony sądowej zagwarantowanymi odpowiednio w art. 18, 19 i 47 karty. Jak wynika z art. 52 ust. 3 karty, przy wykładni tych przepisów należy brać pod uwagę art. 3 i 13 EKPC.

- 13 Jeżeli zasadne jest stanowisko, iż oceny, czy wystąpiły nowe elementy lub ustalenia w rozumieniu art. 40 ust. 2 dyrektywy w sprawie procedur należy dokonywać w taki sam sposób jak w przywołanym powyżej orzecznictwie ETPC, to zdaniem sądu odsyłającego sprzeczne z prawem Unii jest nieuwzględnienie oryginałów dokumentów bez wzięcia pod uwagę ich rodzaju, sposobu pozyskania i znaczenia dla uzasadnienia wniosku o udzielenie azylu.
- 14 Sąd odsyłający zmierza również do ustalenia, czy dla potrzeb oceny dokumentów zasadnym jest dokonywanie rozróżnienia pomiędzy przedłożeniem oryginałów wraz z pierwszym wnioskiem i przy kolejnych wnioskach. Zgodnie z aktualną w Niderlandach praktyką tylko przy pierwszym wniosku bierze się pod uwagę dokumenty, których autentyczność nie jest potwierdzona. W ramach kolejnego postępowania w sprawie udzielenia azylu niepewność co do autentyczności stanowi sama w sobie podstawę, aby dojść do wniosku, że brak jest nowych elementów lub ustaleń, co prowadzi do niedopuszczalności wniosku. Również przedłożenie kopii dokumentu, którego pochodzenia nie można sprawdzić, skutkuje w tym przypadku automatycznie niedopuszczalnością wniosku.
- 15 Sąd odsyłający powziął wątpliwości co do zgodności tej praktyki z prawem europejskim. Nie można bowiem wykluczyć, że informacja, której pochodzenie nie jest weryfikowalne lub która wynika z kopii dokumentu, może jednak być przedmiotem badania i jako obiektywna informacja może być wzięta pod uwagę przy ocenie kolejnego wniosku. Ponadto polityka strony przeciwnej, zgodnie z którą w przypadku takiego wniosku nie bierze się pod uwagę oryginałów dokumentów, których autentyczność nie została stwierdzona, skutkuje tym, że decyzja może zostać podjęta bez wysłuchania osoby ubiegającej się o azyl i bez konieczności wypowiedzenia się przez stronę przeciwną w przedmiocie rodzaju, znaczenia i sposobu pozyskania dokumentów.
- 16 Wydział nigdy nie wypowiedział się jednoznacznie w przedmiocie pytania, czy uznanie wniosku za niedopuszczalny tylko z tego względu, że nie można stwierdzić autentyczności przedłożonych oryginałów dokumentów, jest sprzeczne z prawem Unii. Podobnie nie odniósł się on do kwestii czy dopuszczalne jest by cudzoziemiec nie został wysłuchany, w sytuacji gdy dokumenty te nie zostaną uwzględnione. Wydział ograniczał się za każdym razem do orzeczenia, że we wcześniejszej procedurze stwierdzono już, iż uzasadnienie wniosku o udzielenie azylu nie jest wiarygodne i że strona przeciwna uwzględni to w swoim stanowisku w przedmiocie oryginałów dokumentów, których autentyczność nie została

stwierdzona. Wydział nigdy nie orzekł, czy pojęcie „nowych elementów i ustaleń” powinno być interpretowane tak wąsko, że takie dokumenty nigdy nie będą objęte zakresem zastosowania tej definicji, a zatem mogą nie być brane pod uwagę. Zdaniem sądu odsyłającego wydział nie przedstawił zatem dostatecznego uzasadnienia dla prezentowanego stanowiska, zgodnie z którym dokumenty, których autentyczności nie mogła zostać wykazana, mogą zostać pominięte.

- 17 Jako, że najwyższy sąd administracyjny nie ustosunkował się jeszcze w orzecznictwie do pojęcia „nowych elementów i ustaleń”, sąd odsyłający chciałby dowiedzieć się od Trybunału Sprawiedliwości UE (zwanego dalej: „Trybunałem”) czy pojęcie to powinno być interpretowane tak wąsko, że oryginały dokumentów, których autentyczność nie została stwierdzona, nie powinny wchodzić w zakres tej definicji. Dotychczasowe orzecznictwo Trybunału, ani art. 40 dyrektywy w sprawie procedur i art. 4 dyrektywy w sprawie kwalifikowania, nie dostarczają wskazówek w tym przedmiocie.
- 18 Sąd odsyłający zauważa również, że kolejne wnioski będą miały małe szanse na uwzględnienie, jeżeli cudzoziemiec, który przebywa w państwie, w którym stara się o uzyskanie ochrony międzynarodowej, będzie musiał w celu uzasadnienia swojego wniosku uzyskać autentyczne dokumenty. Nie można jednak również oczekiwać, że cudzoziemiec będzie jedynie przy pomocy własnych wyjaśnień w stanie uzasadnić swój kolejny wniosek na tyle, że będzie miał on jeszcze szansę na uzyskanie ochrony międzynarodowej. Uważa się bowiem, że cudzoziemiec złożył już pełne wyjaśnienia w pierwszym postępowaniu i że miał możliwość to zrobić. Sąd odsyłający podkreśla w tym względzie, że w Niderlandach możliwe jest odstąpienie od osobistego przesłuchania cudzoziemca, jeżeli kolejny wniosek zostanie oparty wyłącznie na dokumentach, których autentyczność nie została stwierdzona. Możliwa zatem jest sytuacja, w której cudzoziemiec nie będzie miał jakiegokolwiek okazji, aby ponownie uwiarygodnić uzasadnienie przy pomocy własnych wyjaśnień.
- 19 Z uwagi na powyższe, sąd odsyłający proponuje, aby Trybunał udzielił następujących odpowiedzi na skierowane do niego pytania prejudycjalne:
- 20 *I* „Stwierdzenie przez państwo członkowskie, że oryginały dokumentów nigdy nie mogą stanowić nowych elementów i ustaleń w rozumieniu art. 40 ust. 2 dyrektywy w sprawie procedur tylko z tego względu, że nie została stwierdzona autentyczność tych dokumentów jest niedopuszczalne. Stwierdzenie przez państwo członkowskie, że dokumenty nigdy nie będą podlegać merytorycznej ocenie tylko z tego względu, że stanowią one kopię lub pochodzą z niedającego się obiektywnie zweryfikować źródła jest niedopuszczalne”.
- 21 *II* „Państwa członkowskie, dokonując oceny i wartościowania dokumentów, nie mogą czynić rozróżnienia pomiędzy dokumentami przedłożonymi wraz z pierwszym wnioskiem, a dokumentami przedłożonymi wraz z kolejnym wnioskiem. Wszystkie przedstawione dokumenty powinny co do zasady być brane pod uwagę przy ocenie, czy wnioskodawca jest osobą uprawnioną do uzyskania

ochrony międzynarodowej na mocy dyrektywy 2011/95/UE, nawet jeśli dokumenty zostały przedłożone wraz z kolejnym wnioskiem. Państwo członkowskie nie może stwierdzić, że obowiązek wykazania autentyczności oryginałów dokumentów w dalszym ciągu obciąża w całości wnioskodawcę, ale powinno w pewnych okolicznościach również wywiązać się z obowiązku współpracy poprzez wzięcie pod uwagę rodzaju i treści dokumentów oraz oświadczeń w przedmiocie sposobu ich pozyskania i dokonanie na tej podstawie oceny, czy należy je uznać za element dowodu”.

DOKUMENT ROBOCZY