

Mål C-921/19**Sammanfattning av begäran om förhandsavgörande enligt artikel 98.1 i domstolens rättegångsregler****Datum för ingivande:**

16 december 2019

Domstol som begär förhandsavgörande:Rechtbank Den Haag, zittingsplaats 's-Hertogenbosch
(Nederländerna)**Datum för beslutet att begära förhandsavgörande:**

16 december 2019

Klagande:

LH

Motpart:

Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid

Saken i det nationella målet

Det nationella målet rör en ”efterföljande ansökan” om internationellt skydd i den mening som avses i artikel 2 q i direktiv 2013/32 (förfarandedirektivet). Frågan är huruvida Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (statssekreterare med ministerlika befogenheter vid ministeriet för rättsliga frågor och säkerhetsfrågor) (nedan kallad Staatssecretaris) vid en sådan ansökan inte ska beakta handlingar vars äkthet inte kan styrkas.

Syfte med och rättslig grund för begäran om förhandsavgörande

Med förvarande begäran enligt artikel 267 FEUF vill den hänskjutande domstolen få svar på frågan huruvida handlingar vars äkthet inte kan styrkas enbart på grund av detta inte kan omfattas av begreppet ”nya fakta eller uppgifter” i artikel 40 i förfarandedirektivet.

Frågor som hänskjutits för förhandsavgörande

I Är en medlemsstats beslutande myndighets beslut att originalhandlingar aldrig kan utgöra nya fakta eller uppgifter om dessa handlingars äkthet inte kan fastställas förenligt med artikel 40.2 i direktiv 2013/32/EU¹, jämförd med artikel 4.2 i direktiv 2011/95/EU² och artiklarna 47 och 52 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna? Om så inte är fallet, gör det i så fall någon skillnad om sökanden vid en efterföljande ansökan inger kopior av handlingar eller handlingar som härrör från en källa som inte är objektivt verifierbar?

II Ska artikel 40 i direktiv 2013/32/EU, jämförd med artikel 4.2 i direktiv 2011/95/EU tolkas så, att den beslutande myndigheten i en medlemsstat, när myndigheten bedömer handlingar och tillerkänner dem ett visst bevisvärde, får göra åtskillnad mellan handlingar som lämnats vid en första ansökan respektive handlingar som lämnats vid en efterföljande ansökan? Behöver en medlemsstat i samband med handlingar som lämnats vid en efterföljande ansökan inte längre fullgöra sin samarbetskyldighet om dessa handlingars äkthet inte kan fastställas?

Anförda unionsbestämmelser

Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna, artiklarna 18, 19, 47 och 52.

Direktiv 2011/95/EU (nedan kallat skyddsgrundsdirektivet), artikel 4.

Direktiv 2013/32/EU (nedan kallat förfarandedirektivet), skälen 36 och 60 och artiklarna 33, 34, 40, 42.

Anförda nationella bestämmelser

Vreemdelingenwet 2000 (2000 års utlänningslag), artikel 30a.

Vreemdelingenbesluit 2000 (2000 års utlänningsförordning), artikel 3.118b.

Vreemdelingencirculaire 2000 (2000 års utlänningscirkulär), punkt C1/2.9.

¹ Europaparlamentets och rådets direktiv av den 26 juni 2013 om gemensamma förfaranden för att bevilja och återkalla internationellt skydd (förfarandedirektivet).

² Europaparlamentets och rådets direktiv av den 13 december 2011 om normer för när tredjelandsmedborgare eller statslösa personer ska anses berättigade till internationellt skydd, för en enhetlig status för flyktingar eller personer som uppfyller kraven för att betecknas som subsidiärt skyddsbehövande, och för innehållet i det beviljade skyddet (skyddsgrundsdirektivet).

Kortfattad redogörelse för de faktiska omständigheterna och förfarandet i målet vid den nationella domstolen

- 1 L.H. (klaganden) är afghansk medborgare. Den 8 december 2015 ansökte han om asyl i Nederländerna. Under asylförfarandet anförde han att han under sitt arbete som chaufför för en hög tjänsteman flera gånger utsatts för bakhåll av talibaner och även fått personliga hot. Staatssecretaris bedömde uppgifterna om bakhållet som trovärdiga, men inte de personliga hoten. Därför avslogs hans asylansökan och överklagandet av detta beslut ogillades.
- 2 Den 26 september 2018 ingav L.H. en ”efterföljande ansökan” om internationellt skydd i den mening som avses i artikel 2 q i förfarandedirektivet. De faktiska omständigheter som låg till grund för den ursprungliga asylansökan anfördes på nytt i det nya förfarandet. L.H. försökte göra det troligt att de hot från talibanerna som han hade åberopat i sin ursprungliga ansökan verkligen förelåg. Han uppgav att han hade kommit över nya handlingar, däribland de originalhandlingar som han i det tidigare förfarandet hade ingett kopior av. Det rörde sig framför allt om handlingar från den afghanska brandkåren och det ministerium som L.H. arbetade för.
- 3 Enligt artikel 40.2 i förfarandedirektivet kan en efterföljande ansökan endast tas upp till prövning om nya fakta eller uppgifter har framkommit. Enligt Staatssecretaris är så endast fallet om de nya handlingarnas äkthet kan styrkas. Därför har Staatssecretaris låtit undersöka handlingarna. Den myndighetstjänst som anlätades för detta förfogade emellertid inte över det referensmaterial som krävdes för att fastställa huruvida originalhandlingarna hade upprättats av ett organ med befogenhet att göra detta. Det gick inte heller att slå fast huruvida handlingarna var äkta och om innehållet var korrekt. Därför avvisade Staatssecretaris asylansökan.

Parternas huvudargument i det nationella målet

- 4 Parterna är oeniga vad gäller frågan huruvida originalhandlingar vars äkthet inte har fastställts a priori inte ska beaktas eller om det ska slås fast att handlingarna trots allt ska tillerkännas ett visst bevisvärde när det gäller att göra en asylberättelse antaglig i ett efterföljande förfarande.
- 5 Enligt L.H. är det orimligt att ett enbart lägga bevisbördan för originalhandlingarnas äkthet på honom och automatiskt besluta att inte beakta dessa handlingar om han inte kan styrka deras äkthet. Handlingarna rör själva kärnan i asylberättelsen och i det första förfarandet ansågs viktiga delar av denna trovärdig. Dessutom har han skriftligen redogjort för hur han har fått dessa handlingar och varför han ursprungligen inte hade tillgång till dem. Enligt L.H. strider det mot unionsrätten, särskilt effektivitetsprincipen, att utesluta vissa kategorier av bevismedel i samband med efterföljande ansökningar.

- 6 Staatssecretaris gjorde i sitt beslut och i sin svarsskrift uteslutande gällande att det inte framkommit några nya fakta eller uppgifter. I enlighet med nationella bestämmelser och Staatssecretaris praxis sedan den 1 juli 2019 gavs L.H. inte möjlighet att på nytt personligen redogöra för sin ståndpunkt. Staatssecretaris gick inte in på handlingarnas innehåll och bevisvärde och inte heller på den omständigheten att L.H.:s asylberättelse i det första förfarandet till största delen ansågs trovärdig. Först vid den muntliga förhandlingen uttalade sig Staatssecretaris, som svar på diskussionen om sin ståndpunkt, även om handlingarnas innehåll och bevisvärde. Tolkningsfrågan rör uppfattningen att det först rör sig om nya fakta och uppgifter om handlingarna bevisligen är äkta.

Kortfattad redogörelse för skälen till begäran om förhandsavgörande

- 7 Den hänskjutande domstolen medger att enligt fast rättspraxis (från bland annat 2015) från avdelningen för förvaltningsrättsliga mål vid Raad van State (nedan kallad Raad van State), som fungerar som högsta förvaltningsrätt i utlänningsärenden i Nederländerna, rör det sig inte om nya fakta eller uppgifter om de handlingar som en utlänning har ingett inte bevisligen är äkta. Bevisbördan för detta åligger utlänningen. Staatssecretaris kan tillmötesgå en utlännings önskemål genom att bedöma handlingarnas äkthet, men detta förändrar inte utlänningsens eget ansvar. År 2018 fann Raad van State dessutom att ovanstående inte påverkas av den dom som Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna (nedan kallad Europadomstolen) meddelade den 19 januari 2016, M.D. och M.A. mot Belgien (CE:ECHR:2016:011J9JUD005868912).
- 8 Den hänskjutande domstolen anser däremot att det av domen M.D. och M.A. mot Belgien följer att Staatssecretaris måste göra en ingående och noggrann undersökning av huruvida artikel 3 i Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (nedan kallad Europakonventionen) har åsidosatts, och att strategin att vägra att beakta handlingar utan att bedöma deras äkthet, relevans och beviskraft är alltför formalistisk. Även om Staatssecretaris med hänvisning till ovan nämnda rättspraxis från Raad van State visserligen har gjort gällande att Staatssecretaris inte handlade i strid med artikel 3 i Europakonventionen, eftersom Staatssecretaris har undersökt handlingarnas äkthet, är detta inte tillräckligt enligt den hänskjutande domstolen. Att inte beakta handlingars innehåll enbart av den omständigheten att det efter en undersökning inte går att avgöra deras äkthet är också en formalistisk åtgärd enligt den hänskjutande domstolen.
- 9 Även om de berörda handlingarnas äkthet inte går att fastställa måste Staatssecretaris på grundval av domen M.D. och M.A. mot Belgien ta hänsyn till handlingarnas art, det sätt som sökanden har kommit över handlingarna och deras relevans för asylberättelsen. Genom att ta hänsyn till alla dessa faktorer i kombination med osäkerheten kring äktheten är det möjligt att göra en ingående bedömning av handlingarnas bevisvärde och således besvara frågan huruvida det rör sig om nya fakta och omständigheter.

- 10 Även av andra domar från Europadomstolen framgår enligt den hänskjutande domstolen att om en utlänning påstår sig frukta ett åsidosättande av artikel 3 i Europakonventionen måste tillgängliga handlingar användas och hänsyn tas till innehållet i dessa.³ Dessa domar har meddelats i mål som rörde en första ansökan. Av ordalydelsen i domarna följer dock inte att bedömningen uteslutande rör medlemsstaternas skyldigheter vid en första ansökan. Tvärtom förefaller Europadomstolen ha formulerat allmänna riktlinjer för bedömningen av handlingar som personer som söker internationellt skydd inger för att göra sin asylberättelse trovärdig. Härav följer också att medlemsstaterna måste se till att utlänningar som är tvungna att visa att deras fruktan för människorättskränkningar grundas på ett reellt hot inte ska behöva uppfylla alltför höga krav. Medlemsstaterna bör vara skyldiga att ta hänsyn till i vilken situation dessa utlänningar befinner sig.
- 11 Under dessa omständigheter uppkommer frågan hur begreppet efterföljande ansökan i artikel 40 i förfarandedirektivet ska tolkas. Flera bestämmelser i förfarandedirektivet innehåller begreppet fakta utan att detta begrepp definieras. I några bestämmelser hänvisas till definitionen av begreppet fakta i artikel 4 i skyddsgrundsdirektivet, enligt vilket "alla handlingar" som den sökande förfogar över avses. Den hänskjutande domstolen förmodar att denna definition även är relevant för tolkningen av begreppet fakta i artikel 40 i förfarandedirektivet. I artikel 4 i skyddsgrundsdirektivet görs ingen åtskillnad mellan fakta i ett första förfarande och fakta i efterföljande förfaranden.
- 12 Den hänskjutande domstolen anser att vid besvarandet av förevarande begäran om förhandsavgörande är relevant att förfarandedirektivet och skyddsgrundsdirektivet måste tolkas i enlighet med Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (nedan kallad stadgan). För det fall originalhandlingars innehåll inte behöver bedömas enbart på grund av den omständigheten att äktheten inte kan fastställas strider detta eventuellt mot asylrätten, förbudet mot refoulement och rätt till ett effektivt rättsmedel inför en domstol i artiklarna 18, 19 och 47 i stadgan. Av artikel 52.4 i stadgan framgår att det vid tolkningen av dessa bestämmelser ska tas hänsyn till artiklarna 3 och 13 i Europakonventionen.
- 13 Om det stämmer att det på samma sätt som i nämnda rättspraxis från Europadomstolen ska bedömas huruvida det rör sig om nya fakta eller uppgifter, i den mening som avses i artikel 40.2 i förfarandedirektivet, strider det enligt den hänskjutande domstolen mot unionsrätten att lägga originalhandlingar åt sidan utan att ta hänsyn till handlingarnas art, hur de har erhållits och deras relevans för asylberättelsen.

³ Exempelvis Europadomstolen, 18 december 2012, F.N. mot Sverige, CE:ECHR:2012:1218JUD002877409, Europadomstolen, 18 november 2014, M.A. mot Schweiz, CE:ECHR:2014:1118JUD005258913, och Europadomstolen, 2 oktober 2012, Singh mot Belgien, CE:ECHR:2012:1002JUD003321011.

- 14 Dessutom vill den hänskjutande domstolen få svar på huruvida det är motiverat att vid bedömningen av handlingar göra åtskillnad mellan originalhandlingar som ingetts vid en första ansökan och originalhandlingar som ingetts vid en efterföljande ansökan. I aktuell nederländsk praxis tas det endast vid en första ansökan hänsyn till handlingar vars äkthet inte har fastställts. Vid ett efterföljande asylförfarande är osäkerhet kring en handlingens äkthet redan i sig ett skäl till att dra slutsatsen att det inte rör sig om nya fakta eller uppgifter, och att ansökan därför ska avvisas. Även ingivandet av en kopia av en handling vars ursprung inte går att kontrollera resulterar i automatisk avvisning av ansökan.
- 15 Den hänskjutande domstolen är osäker på huruvida denna praxis är förenlig med unionsrätten. Det kan nämligen inte uteslutas att information vars ursprung det inte går att kontrollera eller som framgår av en kopia av en handling ändå kan prövas och kan betraktas som objektiv information vid bedömningen av den efterföljande ansökan. Dessutom medför Staatssecretaris praxis att vid en sådan ansökan inte ta hänsyn till originalhandlingar vars äkthet inte har fastställts att ett beslut kan fattas utan att asylsökanden hörs eller utan att Staatssecretaris behöver yttra sig om handlingarnas art, relevans eller det sätt som de erhållits på.
- 16 Raad van State har aldrig tydligt uttalat sig om frågan huruvida det strider mot unionsrätten att avvisa en efterföljande ansökan enbart på grund av att det inte går att fastställa om de ingivna originalhandlingarna är äkta. Raad van State har inte heller tagit ställning till huruvida det är tillåtet att inte höra en utlänning när dessa handlingar lämnas utan åtgärd. Raad van State har hela tiden begränsat sig till att slå fast att det redan genom det tidigare asylförfarandet har fastställts att asylberättelsen inte är trovärdig och att Staatssecretaris även har beaktat detta när det gäller dess syn på de originalhandlingar vars äkthet inte har fastställts. Raad van State har aldrig prövat huruvida begreppet ”nya fakta och uppgifter” ska tolkas så restriktivt att sådana handlingar aldrig behöver omfattas och därför inte behöver beaktas. Enligt den hänskjutande domstolen har Raad van State således inte gett någon tydlig motivering för sin slutsats att handlingar som inte bevisligen är äkta inte behöver beaktas.
- 17 Eftersom den högsta förvaltningsdomstolen ännu inte har uttalat sig om begreppet ”nya fakta och omständigheter” vill den hänskjutande domstolen att Europeiska unionens domstol (nedan kallad EU-domstolen) ska ta ställning till huruvida detta begrepp ska tolkas så restriktivt att sådana handlingar aldrig behöver omfattas. EU-domstolens tidigare praxis och artikel 40 i förfarandedirektivet och artikel 4 i skyddsgrundsdirektivet ger inget klart besked på den punkten.
- 18 Den hänskjutande domstolen påpekar dessutom att chansen för att efterföljande ansökningar ska beviljas är liten om utlänningen med utgångspunkt i det land där denne söker skydd likväl måste skaffa sig äkta handlingar till stöd för sin efterföljande ansökan. Det kan inte heller presumeras att en utlänning enbart genom sina utsagor kan styrka en efterföljande ansökan på ett sådant sätt att han ända kan komma i fråga för skydd. En utlänning förväntas nämligen lämna en fullständig utsaga i det första förfarandet och antas också vara i stånd att göra

detta. Den hänskjutande domstolen framhåller att i Nederländerna går det numera att avstå från en personlig intervju med utlänningen om en efterföljande ansökan endast grundas på handlingar vars äkthet inte kan fastställas. Eventuellt ges utlänningen därför inte ens möjlighet att göra sin berättelse trovärdig genom att lämna utsagor.

- 19 Mot bakgrund av ovanstående föreslår den hänskjutande domstolen att EU-domstolen ska besvara de ställda tolkningsfrågorna på följande sätt:
- 20 *I "Medlemsstaterna får inte besluta att originalhandlingar aldrig kan utgöra nya fakta och uppgifter i den mening som avses i artikel 40.2 i förfarandedirektivet enbart på grund av att dessa handlingars äkthet inte har fastställts. Medlemsstaterna får inte besluta att handlingars innehåll aldrig ska bedömas enbart på grund av att det rör sig om en kopia eller på grund av att handlingen härrör från en källa som inte är objektivt verifierbar."*
- 21 *II "Medlemsstaterna får inte göra en åtskillnad vid sin bedömning och värdering av handlingar som inges i samband med en första ansökan och handlingar som inges i samband med en efterföljande ansökan. Alla ingivna handlingar ska i princip beaktas vid bedömningen av huruvida en sökande kan beviljas internationellt skydd i enlighet med direktiv 2011/95, även om handlingar inges i samband med en efterföljande ansökan. En medlemsstat kan vid en efterföljande ansökan inte besluta att det alltid helt och hållet åligger sökanden att bevisa att originalhandlingarna är äkta, utan ska under vissa omständigheter även fullgöra sin samarbetskyldighet genom att ta hänsyn till handlingarnas art och innehåll och de utsagor som lämnats om det sätt som handlingarna erhållits på och således bedöma huruvida dessa handlingar ska betraktas som rudimentär bevisning"*.