

Věc C-921/19

**Shrnutí žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce na základě čl. 98 odst. 1
jednacího řádu Soudního dvora****Datum doručení:**

16. prosince 2019

Předkládající soud:Rechtbank Den Haag, místo zasedání 's-Hertogenbosch
(Nizozemsko)**Datum předkládacího rozhodnutí:**

16. prosince 2019

Žalobce:

LH

Žalovaný:

Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid

Předmět původního řízení

Věc v původním řízení se týká „následné žádosti“ o mezinárodní ochranu ve smyslu článku 2 písm. q) směrnice 2013/32. Jedná se o otázku, zda žalovaný nemusí v souvislosti s takovou žádostí zohlednit dokumenty, jejichž pravost nelze prokázat.

Předmět a právní základ žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce

Na základě této žádosti podané podle článku 267 SFEU by chtěl předkládající soud vědět, zda dokumenty, u nichž není prokázána pravost, nemohou z tohoto pouhého důvodu spadat pod pojem „nové skutečnosti nebo zjištění“ podle článku 40 směrnice 2013/32.

Předběžné otázky

I Je v souladu s čl. 40 odst. 2 směrnice 2013/32¹ ve spojení s čl. 4 odst. 2 směrnice 2011/95², jakož i s články 47 a 52 Listiny základních práv Evropské unie, pokud azylový orgán členského státu určí, že se v případě originálních dokumentů nemůže nikdy jednat o nové skutečnosti nebo zjištění, jestliže nelze zjistit pravost těchto dokumentů? Pokud to v souladu není, činí v tomto případě ještě rozdíl, jestliže žadatel předloží v rámci následné žádosti kopie dokumentů nebo dokumenty, které pochází ze zdroje, který nelze objektivně ověřit?

II Musí být článek 40 směrnice 2013/32 ve spojení s čl. 4 odst. 2 směrnice 2011/95 vykládán v tom smyslu, že umožňuje azylovému orgánu členského státu, aby při zkoumání dokumentů a určení jejich důkazní hodnoty rozlišoval podle toho, zda byly dokumenty předloženy v rámci první nebo v rámci následné žádosti? Je členskému státu povoleno, aby při předložení dokumentů v rámci následné žádosti již nadále neplnil povinnost spolupráce, pokud nelze pravost těchto dokumentů zjistit?

Uváděná ustanovení unijního práva

Listina základních práv Evropské unie, články 18, 19, 47, 52.

Směrnice 2011/95/EU, článek 4.

Směrnice 2013/32, body 36 a 60 odůvodnění, jakož i články 33, 34, 40 a 42.

Uvedené předpisy vnitrostátního práva

Vreemdelingenwet 2000 (zákon o cizincích z roku 2000), článek 30a.

Vreemdelingenbesluit 2000 (vyhláška o cizincích z roku 2000), článek 3.118b.

Vreemdelingencirculaire 2000 (oběžník o cizincích z roku 2000), bod C1/2.9.

Stručný popis skutkového stavu a původního řízení

- 1 L. H. (dále jen „žalobce“) je afghánským státním příslušníkem. Dne 8. prosince 2015 podal v Nizozemsku žádost o azyl. V průběhu azylového řízení uvedl, že byl během svého zaměstnání jako řidič vysokého úředníka několikrát přepaden

¹ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2013/32/EU ze dne 26. června 2013 o společných řízeních pro přiznávání a odnímání statusu mezinárodní ochrany.

² Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2011/95/EU ze dne 13. prosince 2011 o normách, které musí splňovat státní příslušníci třetích zemí nebo osoby bez státní příslušnosti, aby mohli požívat mezinárodní ochrany, o jednotném statusu pro uprchlíky nebo osoby, které mají nárok na doplňkovou ochranu, a o obsahu poskytnuté ochrany.

Tálibánem a bylo mu rovněž osobně vyhrožováno. Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (státní tajemník pro spravedlnost a bezpečnost, dále jen „žalovaný“) považoval jeho výpovědi o přepadení za věrohodné, avšak výpovědi k osobnímu vyhrožování nikoli. Z tohoto důvodu byla jeho žádost o azyl zamítnuta. Také žaloba a opravný prostředek podané proti tomuto rozhodnutí byly zamítnuty.

- 2 Dne 26. září 2018 podal žalobce „následnou žádost“ o mezinárodní ochranu ve smyslu článku 2 písm. q) směrnice 2013/32. V tomto novém řízení byla znovu projednávána původní žádost o azyl v totožném skutkovém rámci. Žalobce se znovu pokusil věrohodně prokázat individuální hrozbu ze strany Tálibánu, na kterou poukázal v prvním řízení. Tvrdil, že má k dispozici nové dokumenty, včetně originálních dokumentů, jejichž kopii předložil v rámci prvního řízení. V této souvislosti se jednalo především o dokumenty afghánského hasičského sboru a ministerstva, pro které žalobce pracoval.
- 3 Podle čl. 40 odst. 2 směrnice 2013/32 je následná žádost přípustná pouze v případě, že existují nové skutečnosti nebo zjištění. O nich lze podle žalovaného hovořit teprve v případě, že bylo prokázáno, že nově předložené dokumenty jsou pravé. Z tohoto důvodu nechal žalovaný dokumenty ověřit. Pověřený správní orgán však neměl pro tyto účely k dispozici žádný referenční materiál, jehož prostřednictvím by bylo možné určit, zda originální dokumenty byly vyhotoveny orgánem, který je k tomu příslušný. Stejně tak nebylo možné zjistit jejich pravost a obsahovou správnost. Z tohoto důvodu považoval žalovaný žádost o azyl za nepřijatelnou.

Hlavní argumenty účastníků původního řízení

- 4 Účastníci řízení se liší v názoru na otázku, zda originální dokumenty, jejichž pravost nebyla zjištěna, mohou být automaticky nezohledněny, nebo zda je nutné zkoumat, zda jim lze přiznat nějakou důkazní hodnotu pro účely opodstatnění žádosti o azyl v následném řízení.
- 5 Žalobce má za to, že je nespravedlivé uložit pouze jemu důkazní břemeno ohledně pravosti originálních dokumentů a tyto dokumenty automaticky nezohlednit, pokud důkazní břemeno neunes. Dokumenty se podle jeho názoru týkají jádra žádosti o azyl a v prvním řízení byly podstatné části této žádosti považovány za věrohodné. Mimoto písemně uvedl, jakým způsobem tyto dokumenty získal, a proč je původně neměl k dispozici. Tvrdí, že je v rozporu s evropským právem a zejména se zásadou efektivity, pokud jsou určité kategorie důkazních prostředků vyloučeny v rámci následných žádostí.
- 6 Žalovaný při přijetí rozhodnutí a ve své žalobní odpovědi zastával výlučně názor, že nebyly předloženy nové skutečnosti nebo zjištění. Podle vnitrostátních předpisů a jeho politiky, která je v účinnosti od 1. července 2019, neposkytl žalobci příležitost, aby svoji situaci ještě jednou osobně vysvětlil. Žalovaný se nevyjádřil k obsahu a důkazní hodnotě dokumentů ani k okolnosti, že žádost žalobce o azyl byla v prvním řízení z velké části považována za věrohodnou. Teprve při ústním

jednání se žalovaný v reakci na diskuzi ohledně jeho stanoviska podpůrně věcně vyjádřil k obsahu a důkazní hodnotě dokumentů. Předběžná otázka se týká hlavního stanoviska, podle něhož nové skutečnosti existují pouze v případě, že dokumenty jsou prokazatelně pravé.

Stručný popis odůvodnění předběžné otázky

- 7 Předkládající soud uvádí, že podle ustálené judikatury oddělení pro správní záležitosti při Raad van State (dále jen „oddělení“), které je nizozemskou nejvyšší správní instancí pro záležitosti cizinců, mimo jiné z roku 2015, se nejedná o nové skutečnosti nebo zjištění, pokud nejsou dokumenty předložené cizím státním příslušníkem prokazatelně pravé. Důkazní břemeno nese přitom samotný cizí státní příslušník. Žalovaný může cizinci vyjít vstříc tím, že nechá pravost dokumentů ověřit, to však nemá vliv na jeho vlastní odpovědnost. V roce 2018 oddělení také rozhodlo, že rozsudek Evropského soudu pro lidská práva (dále jen „ESLP“) ze dne 19. ledna 2016, M. D. a M. A. v. Belgie (ECLI:CE:ECHR:2016:011J9JUD005868912), nemá na tento závěr vliv.
- 8 Naproti tomu předkládající soud je toho názoru, že z rozsudku M. D. a M. A. v. Belgie vyplývá, že žalovaný musí pečlivě a svědomitě posuzovat případné porušení článku 3 EÚLP a že odmítnutí dokumentů bez zkoumání pravosti, relevance a důkazní síly představuje příliš formalistický přístup. Žalovaný sice uvádí s odkazem na výše uvedenou judikaturu oddělení, že článek 3 EÚLP neporušil, jelikož nechal pravost dokumentů ověřit, to však není podle předkládajícího soudu dostačující. Podle jeho názoru se i v tomto případě jedná o formalistický přístup s cílem nezohlednit obsah dokumentů pouze proto, že po přezkoumání nelze dospět k žádnému závěru ohledně jejich pravosti.
- 9 I když nemůže být pravost dotčených dokumentů zjištěna, musí vzít žalovaný na základě rozsudku M. D. a M. A. v. Belgie v úvahu jejich povahu a způsob, jakým je žalobce získal, a jejich relevanci pro žádost o azyl. Při zohlednění všech těchto faktorů ve spojení s nejistotou ohledně jejich pravosti lze podat náležité rozhodnutí o důkazní hodnotě dokumentů a tedy zodpovědět také otázku, zda existují nové skutečnosti a zjištění.
- 10 Také z dalších rozsudků ESLP vyplývá, že pokud cizí státní příslušník tvrdí, že se obává porušení článku 3 EÚLP, je nutno využít dostupné dokumenty a zohlednit jejich obsah.³ Všechny tyto rozsudky byly vydány ve věcech, v nichž se jednalo o první žádosti. Ze znění těchto rozsudků nicméně nevyplývá, že se důvody vztahují výlučně na povinnosti členských států v rámci prvních žádostí. Naopak se zdá, že ESLP formuloval obecné zásady pro posuzování dokumentů předložených žadateli o mezinárodní ochranu za účelem podložení jejich žádosti o azyl. Z toho

³– Například ESLP, 18. prosince 2012, F. N. v. Švédsko, ECLI:CE:ECHR:2012:1218JUD002877409, ESLP, 18. listopadu 2014, M. A. v. Švýcarsko, ECLI:CE:ECHR:2014:1118JUD005258913, a ESLP, 2. října 2012, Singh v. Belgie, ECLI:CE:ECHR:2012:1002JUD003321011.

rovněž vyplývá, že členské státy musí zajistit, aby cizí státní příslušníci, kteří musejí věrohodně doložit své obavy z porušování lidských práv, nemusejí splňovat příliš vysoké požadavky. Členské státy musí brát v úvahu situaci, v níž se tyto cizinci nacházejí.

- 11 Za těchto podmínek vyvstává otázka výkladu pojmu „nové skutečnosti nebo zjištění“ uvedeného v článku 40 směrnice 2013/32. Několik ustanovení této směrnice zahrnuje pojem „skutečnost“, aniž jej definuje. Některá ustanovení odkazují na definici pojmu „náležitosti“ uvedeného v článku 4 směrnice 2011/95, který stanoví, že zahrnuje „prohlášení“ žadatele. Předkládající soud vychází z toho, že tato definice je rovněž relevantní pro výklad pojmu „skutečnost“ uvedeného v článku 40 směrnice 2013/32. Článek 4 směrnice 2011/95 nerozlišuje mezi náležitostmi v prvních a následných řízeních. Není ani uvedeno, že pouze prokazatelně pravé dokumenty mohou představovat náležitost.
- 12 Pro tuto žádost o rozhodnutí o předběžné otázce je relevantní, že směrnice 2013/32 a směrnice 2011/95 musí být vykládány v souladu s Listinou základních práv Evropské unie. Kdyby se originální dokumenty nemusely obsahově posuzovat pouze z toho důvodu, že nelze zjistit jejich pravost, mohlo by to být v rozporu s právem na azyl, zákazem navracení a právem na účinnou soudní ochranu ve smyslu článků 18, 19 a 47 Listiny. Jak vyplývá z čl. 52 odst. 3 Listiny, při výkladu těchto ustanovení musí být zohledněny články 3 a 13 EÚLP.
- 13 Pokud je nutno zkoumat stejným způsobem, jak je uvedeno ve zmíněné judikatuře ESLP, zda existují nové skutečnosti a zjištění ve smyslu čl. 40 odst. 2 směrnice 2013/32, je podle názoru předkládajícího soudu v rozporu s unijním právem, pokud by originální dokumenty nebyly zohledněny, aniž byla zkoumána jejich povaha, způsob jejich získání a relevance pro žádost o azyl.
- 14 Předkládající soud se rovněž táže, zda je odůvodněné při zkoumání dokumentů rozlišovat podle toho, zda byly originální dokumenty předloženy v rámci první žádosti nebo v rámci následných žádostí. V současné nizozemské praxi se zohledňují dokumenty, jejichž pravost není zjištěna, pouze při první žádosti. V následném azylovém řízení představuje nejistota ohledně pravosti důvod pro závěr, že neexistují nové skutečnosti nebo nová zjištění, což vede k nepřipustnosti žádosti. Také předložení kopie nebo dokumentu, jejichž původ nelze ověřit, vede v takovém případě automaticky k nepřipustnosti.
- 15 Předkládající soud má pochybnosti o souladu této praxe s evropským právem. Není totiž vyloučeno, že informace, jejichž původ není ověřitelný, nebo které vycházejí z kopie dokumentu, mohou být přesto posouzeny a zahrnuty jako objektivní informace do zkoumání následné žádosti. Politika žalovaného nezohlednit v rámci takové žádosti originální dokumenty, jejichž pravost nebyla zjištěna, má za následek, že lze přijmout rozhodnutí, aniž je žadatel o azyl vyslechnut a aniž se žalovaný musí vyjádřit k povaze, relevanci a druhu obstarání dokumentů.

- 16 Oddělení se nikdy jednoznačně nevyjádřilo k otázce, zda je v rozporu s evropským právem prohlásit následnou žádost za nepřipustnou pouze z toho důvodu, že nelze zjistit pravost předložených originálních dokumentů. Stejně tak se nevyjádřilo, zda je přípustné nevyšlechnout cizince, pokud tyto dokumenty nebyly zohledněny. Oddělení se vždy omezilo na konstatování, že v dřívějším azylovém řízení již byla prokázána nevěrohodnost žádosti o azyl, a že to je použito žalovaným v jeho stanovisku k originálním dokumentům, jejichž pravost nebyla prokázána. Oddělení nikde neposuzovalo otázku, zda musí být pojem „nové skutečnosti a zjištění“ vykládán tak úzce, že takové dokumenty nemusí být nikdy zahrnuty pod tuto definici a nemusí být proto zohledněny. Toto oddělení tedy podle předkládajícího soudu neposkytlo dostatečné odůvodnění pro své konstatování, že dokumenty, které nejsou prokazatelně pravé, lze vyloučit ze zohlednění.
- 17 Jelikož se nejvyšší správní soud dosud nevyjádřil k pojmu „nové skutečnosti a zjištění“, chtěl by předkládající soud od Soudního dvora EU (dále jen „Soudní dvůr“) vědět, zda musí být tento pojem vykládán tak úzce, že originální dokumenty, jejichž pravost nebyla zjištěna, nemusí pod tuto definici spadat. Dřívější judikatura Soudního dvora, jakož i článek 40 směrnice 2013/32 a článek 4 směrnice 2011/95 neposkytují v tomto ohledu žádné vodítko.
- 18 Předkládající soud poukazuje ještě na to, že následné žádosti mohou mít malý výhled na úspěch, pokud by si cizí státní příslušník musel ze země, ve které žádá o ochranu, dodatečně obstarat pravé dokumenty na podporu své následné žádosti. Stejně tak nelze očekávat, že cizí státní příslušník bude moci odůvodnit svou následnou žádost pouze svou výpovědí tak dobře, že mu bude moci být přiznána ochrana. Od cizího státního příslušníka se totiž očekává, že v prvním řízení učiní obsáhlou výpověď a že je toho také schopen. Předkládající soud v tomto ohledu zdůrazňuje, že v současné době je v Nizozemsku možné upustit od osobního pohovoru s cizincem, pokud je následná žádost podložena pouze dokumenty, jejichž pravost nebyla prokázána. Cizí státní příslušník tak možná nezíská ani příležitost věrohodně podložit žádost o azyl svou výpovědí.
- 19 S ohledem na tyto skutečnosti předkládající soud navrhuje, aby Soudní dvůr na položené předběžné otázky odpověděl následovně::
- 20 I „Členské státy nemohou stanovit, že originální dokumenty nemohou nikdy představovat nové skutečnosti nebo zjištění ve smyslu čl. 40 odst. 2 směrnice 2013/32 pouze proto, že pravost těchto dokumentů nebyla zjištěna. Členské státy nemohou stanovit, že dokumenty nebudou nikdy zkoumány z obsahového hlediska pouze proto, že se jedná o kopii nebo proto, že dokument pochází ze zdroje, který nelze objektivně ověřit.“
- 21 „Členské státy nemohou při zkoumání a vyhodnocování dokumentů rozlišovat podle toho, zda byly předloženy v rámci první nebo v rámci následné žádosti. Všechny předložené dokumenty musí být zásadně zkoumány z toho hlediska, zda je žadatel o uznání osobou, která má podle směrnice 2011/95/EU nárok na

mezinárodní ochranu, a to i tehdy, pokud jsou dokumenty předloženy v rámci následné žádosti. Členský stát nemůže u následných žádostí stanovit, že důkazní břemeno o pravosti originálních dokumentů nese vždy v plném rozsahu žadatel, nýbrž musí podle okolností dodržet povinnost spolupráce tím, že zohlední povahu a obsah dokumentů a výpovědí ohledně způsobu jejich získání, a posoudí tak, zda musí být považovány za důkaz *prima facie*.“

PRACOVNÍ DOKUMENT