

Vec C-921/19

**Zhrnutie návrhu na začatie prejudiciálneho konania podľa článku 98 ods. 1
Rokovacieho poriadku Súdneho dvora**

Dátum podania:

16. december 2019

Vnútroštátny súd:

Rechtbank Den Haag so sídlom v 's-Hertogenboschi

Dátum rozhodnutia vnútroštátneho súdu:

16. december 2019

Žalobca:

LH

Žalovaný:

Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid

Predmet konania vo veci samej

Konanie vo veci samej sa týka „následnej žiadosti“ o medzinárodnú ochranu v zmysle článku 2 písm. q) smernice 2013/32 (smernica o konaní). Ide o otázku, či žalovaný v rámci takej žiadosti nemusí prihliadať na dokumenty, ktorých pravosť nemožno preukázať.

Predmet a právny základ návrhu na začatie prejudiciálneho konania

Týmto návrhom na začatie prejudiciálneho konania podaným podľa článku 267 ZFEÚ sa vnútroštátny súd pýta, či dokumenty, ktorých pravosť nebola preukázaná, nemôžu len z tohto dôvodu spadať pod pojem „nové skutočnosti alebo zistenia“ uvedený v článku 40 smernice o konaní.

Prejudiciálne otázky

I Je v súlade s článkom 40 ods. 2 smernice o konaní¹ v spojení s článkom 4 ods. 2 smernice o oprávnení², ako aj s článkami 47 a 52 Charty základných práv Európskej únie, ak rozhodujúci orgán členského štátu stanoví, že originálne dokumenty nikdy nemôžu predstavovať nové skutočnosti alebo zistenia, pokiaľ pravosť týchto dokumentov nemožno určiť? Ak to nie je v súlade s uvedenými ustanoveniami, má v tomto prípade význam skutočnosť, že žiadateľ v rámci následnej žiadosti predloží kópie dokumentov alebo dokumenty, ktoré pochádzajú zo zdroja, ktorý nemožno objektívne preskúmať?

II Má sa článok 40 smernice o konaní v spojení s článkom 4 ods. 2 smernice o oprávnení vykladať v tom zmysle, že rozhodujúci orgán členského štátu je oprávnený pri skúmaní dokumentov a priznávaní dôkaznej hodnoty dokumentom rozlišovať podľa toho, či sa tieto dokumenty predložia v rámci prvej žiadosti alebo následnej žiadosti? Je členský štát v prípade predloženia dokumentov v rámci následnej žiadosti oprávnený ďalej si neplniť povinnosť spolupráce, ak pravosť týchto dokumentov nemožno určiť?

¹ Smernica Európskeho parlamentu a Rady 2013/32/EÚ z 26. júna 2013 o spoločných konaniach o poskytovaní a odnímaní medzinárodnej ochrany (ďalej len „smernica o konaní“).

² Smernica Európskeho parlamentu a Rady 2011/95/EÚ z 13. decembra 2011 o normách pre oprávnenie štátnych príslušníkov tretej krajiny alebo osôb bez štátneho občianstva mať postavenie medzinárodnej ochrany, o jednotnom postavení utečencov alebo osôb oprávnených na doplnkovú ochranu a o obsahu poskytovanej ochrany (ďalej len „smernica o oprávnení“).

Uvádzané predpisy práva Únie

Charta základných práv Európskej únie, články 18, 19, 47 a 52.

Smernica 2011/95/EÚ (smernica o oprávnení), článok 4.

Smernica 2013/32 (smernica o konaní), odôvodnenia 36 a 60, ako aj články 33, 34, 40 a 42.

Uvádzané vnútroštátne právne predpisy

Vreemdelingenwet 2000 (zákon o cudzincoch z roku 2000), článok 30a.

Vreemdelingenbesluit 2000 (nariadenie o cudzincoch z roku 2000), článok 3.118b.

Vreemdelingencirculaire 2000 (obežník o cudzincoch z roku 2000), § C1/2.9.

Zhrnutie skutkového stavu a konania vo veci samej

- 1 L. H. (ďalej len „žalobca“) je afganský štátny príslušník. Dňa 8. decembra 2015 podal v Holandsku žiadosť o azyl. Počas azylového konania tvrdil, že počas svojej činnosti vodiča vysokopostaveného úradníka sa viackrát dostal do pasce Talibanu a tiež bol osobne ohrozený. Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (štátny tajomník pre spravodlivosť a bezpečnosť, Holandsko, ďalej len „žalovaný“) považoval jeho vyhlásenia týkajúce sa pascí za dôveryhodné, avšak jeho vyhlásenia týkajúce sa individuálnych hrozieb nepovažoval za dôveryhodné. Preto bola jeho žiadosť o azyl zamietnutá. Žaloba, ktorú podal proti tomuto zamietavému rozhodnutiu, bola odmietnutá a odvolanie bolo zamietnuté.
- 2 Dňa 26. septembra 2018 podal žalobca „následnú žiadosť“ o medzinárodnú ochranu v zmysle článku 2 písm. q) smernice o konaní. V tomto novom konaní bola opäť posúdená pôvodná žiadosť o azyl s rovnakými skutkovými okolnosťami. Žalobca sa pokúšal predsa preukázať individuálne hrozby zo strany Talibanu, ktoré uviedol v prvom konaní. Tvrdil, že získal nové dokumenty, vrátane originálnych dokumentov, ktoré v prvom konaní predložil v kópii. Boli to predovšetkým dokumenty afganského hasičského zboru a ministerstva, pre ktoré žalobca pracoval.
- 3 Podľa článku 40 ods. 2 smernice o konaní je následná žiadosť prípustná až vtedy, keď sa objavili nové skutočnosti alebo zistenia. O taký prípad môže ísť podľa názoru žalovaného až vtedy, keď sa preukáže, že novopredložené dokumenty sú pravé. Preto dal žalovaný tieto dokumenty preskúmať. Poverený štátny orgán však nemal k dispozícii referenčný materiál, pomocou ktorého sa dalo určiť, či originálne dokumenty vystavil orgán, ktorý bol oprávnený vystaviť ich. Nebolo možné dospieť ani k zisteniam týkajúcim sa pravosti a obsahovej správnosti. Preto žalovaný považoval žiadosť o azyl za neprípustnú.

Základné tvrdenia účastníkov konania vo veci samej

- 4 Účastníci konania majú odlišné názory na otázku, či na originálne dokumenty, ktorých pravosť nebola preukázaná, a *priori* netreba prihliadať, alebo či je potrebné preskúmať, či týmto dokumentom predsa možno priznať nejakú dôkaznú hodnotu na účely odôvodnenia žiadosti o azyl v následnom konaní.
- 5 Žalobca zastáva názor, že je neprimerané, aby sám niesol dôkazné bremeno týkajúce sa preukázania pravosti originálnych dokumentov a aby sa na tieto dokumenty automaticky neprihliadalo, ak toto dôkazné bremeno neunesie. Tieto dokumenty sa týkajú podstaty žiadosti o azyl a v prvom konaní boli ich podstatné časti považované za dôveryhodné. Okrem toho písomne uviedol, ako získal tieto dokumenty a prečo ich pôvodne nemal k dispozícii. Vylúčenie určitých kategórií dôkazných prostriedkov v rámci následných žiadostí je v rozpore s európskym právom, najmä so zásadou efektivity.
- 6 Žalovaný zastával pri vydaní rozhodnutia a vo svojom vyjadrení k žalobe výlučne názor, že neexistujú nové skutočnosti alebo zistenia. V súlade s vnútroštátnymi predpismi a svojou politikou uplatňovanou od 1. júla 2019 neposkytol žalobcovi príležitosť, aby ešte raz osobne vysvetlil svoje stanovisko. Žalovaný sa nezaoberal obsahom a dôkaznou hodnotou dokumentov ani okolnosťou, že žiadosť žalobcu o azyl bola v prvom konaní v prevažnej časti považovaná za hodnovernú. Žalovaný až na pojednávaní v reakcii na diskusiu o jeho stanovisku subsidiárne zaujal vecné stanovisko k obsahu a dôkaznej hodnote dokumentov. Prejudiciálna otázka sa týka hlavného stanoviska, podľa ktorého nové skutočnosti existujú až vtedy, keď sú dokumenty preukázateľne pravé.

Zhrnutie odôvodnenia návrhu na začatie prejudiciálneho konania

- 7 Z informácií vnútroštátneho súdu vyplýva, že podľa ustálenej judikatúry správneho kolégia Raad van State (Štátna rada, Holandsko; ďalej len „kolégium“) – najvyššieho holandského správneho súdu v cudzineckých veciach – okrem iného z roku 2015 v prípade, ak dokumenty, ktoré predložil cudzinec, nie sú preukázateľne pravé, neexistujú nové skutočnosti alebo zistenia. Cudzinec pritom sám nesie dôkazné bremeno. Žalovaný môže pomôcť cudzincovi tým, že dá preskúmať pravosť týchto dokumentov, ale to nič nemení na vlastnej zodpovednosti cudzinca. V roku 2018 kolégium ďalej rozhodlo, že rozsudok Európskeho súdu pre ľudské práva (ďalej len „ESLP“) z 19. januára 2016, M. D. a M. A. v. Belgicko (ECLI:CE:ECHR:2016:011J9JUD005868912), nemá vplyv na toto konštatovanie.
- 8 Naproti tomu podľa názoru vnútroštátneho súdu z rozsudku M. D. a M. A. v. Belgicko vyplýva, že žalovaný musí starostlivo a svedomito preskúmať prípadné porušenie článku 3 EDLP a vylúčenie dokumentov bez preskúmania pravosti, relevantnosti a dôkaznej sily predstavuje príliš formalistický prístup. Žalovaný s odkazom na vyššie uvedenú judikatúru kolégia síce uvádza, že neporušil článok 3 EDLP, keďže dal preskúmať pravosť

dokumentov, no podľa názoru vnútroštátneho súdu to nepostačuje. To je tiež formalistický prístup, ktorého cieľom je nezohľadniť obsah dokumentov len preto, lebo po preskúmaní nebolo možné dospieť k zisteniu ich pravosti.

- 9 Aj keď nemožno určiť pravosť predmetných dokumentov, žalovaný je na základe rozsudku M. D. a M. A. v. Belgicko povinný vziať do úvahy ich povahu, spôsob, akým ich žalobca získal, a ich relevantnosť pre žiadosť o azyl. Pri zohľadnení všetkých týchto faktorov v súvislosti s neistotou, pokiaľ ide o pravosť, je možné starostlivo preskúmať dôkaznú hodnotu týchto dokumentov, a tak odpovedať na otázku, či existujú nové skutočnosti a okolnosti.
- 10 Aj z iných rozsudkov ESĽP vyplýva, že ak cudzinec tvrdí, že má obavu z porušenia článku 3 EDĽP, treba využiť a z obsahového hľadiska zohľadniť dostupné dokumenty.³ Tieto rozsudky boli vydané vo veciach, v ktorých vždy išlo o prvú žiadosť. Zo znenia týchto rozsudkov však nevyplýva, že toto odôvodnenie sa týka výlučne povinností členských štátov v rámci prvých žiadostí. Naopak sa zdá, že ESĽP sformuloval všeobecné zásady na skúmanie dokumentov, ktoré predložili žiadatelia o medzinárodnú ochranu na odôvodnenie svojej žiadosti o azyl. Z nich tiež možno odvodiť, že členské štáty musia zabezpečiť, aby cudzinci, ktorí musia odôvodniť svoju obavu z porušovania ľudských práv, nemuseli splniť príliš prísne požiadavky. Členské štáty sú povinné vziať do úvahy situáciu, v ktorej sa títo cudzinci nachádzajú.
- 11 Za týchto okolností vzniká otázka, ako sa má vykladať pojem „nové skutočnosti alebo zistenia“ uvedený v článku 40 smernice o konaní. Viaceré ustanovenia smernice o konaní obsahujú pojem „skutočnosť“, no nedefinujú ho. V jednotlivých ustanoveniach sa odkazuje na definíciu pojmu „náležitosti“ uvedenú v článku 4 smernice o oprávnení, v ktorom sa uvádza, že pod tento pojem spadajú „vyhlásenia“ žiadateľa. Vnútroštátny súd vychádza z toho, že táto definícia je relevantná aj pre výklad pojmu „skutočnosť“ použitého v článku 40 smernice o konaní. V článku 4 smernice o oprávnení sa nerozlišujú náležitosti v prvých a následných konaniach. Tiež sa tu neuvádza, že náležitosťou môžu byť len preukázateľne pravé dokumenty.
- 12 Pre tento návrh na začatie prejudiciálneho konania je relevantné, že smernica o konaní a smernica o oprávnení sa majú vykladať v súlade s Chartou základných práv Európskej únie. Ak by sa originálne dokumenty nemuseli skúmať z obsahového hľadiska len preto, lebo nemožno určiť ich pravosť, mohlo by to porušovať právo na azyl, zákaz vrátenia a právo na účinný prostriedok nápravy v zmysle článkov 18, 19, resp. 47 Charty. Pri výklade týchto ustanovení sa majú zohľadniť články 3 a 13 EDĽP, ako to vyplýva z článku 52 ods. 3 Charty.

³ Napríklad rozsudky ESĽP z 18. decembra 2012, F. N. v. Švédsko, ECLI:CE:ECHR:2012:1218JUD002877409; z 18. novembra 2014, M. A. v. Švajčiarsko, ECLI:CE:ECHR:2014:1118JUD005258913, a z 2. októbra 2012, Singh v. Belgicko, ECLI:CE:ECHR:2012:1002JUD003321011.

- 13 Pokiaľ sa má preskúmať, či existujú nové skutočnosti alebo zistenia v zmysle článku 40 ods. 2 smernice o konaní, rovnakým spôsobom ako v spomenutej judikatúre ESĽP, je v rozpore s právom Únie, ak sa na originálne dokumenty neprihliadne bez toho, aby sa zohľadnila ich povaha, spôsob ich obstarania a ich relevantnosť pre žiadosť o azyl.
- 14 Vnútroštátny súd by tiež chcel vedieť, či je pri skúmaní dokumentov odôvodnené rozlišovať podľa toho, či sa originálne dokumenty predložia v rámci prvej žiadosti alebo v rámci následných žiadostí. V súčasnej holandskej praxi sa na dokumenty, ktorých pravosť nie je preukázaná, prihliada len pri prvej žiadosti. V neskoršom azylovom konaní už predstavuje neistota, pokiaľ ide o pravosť, sama osebe dôvod na vyvodenie záveru, že neexistujú nové skutočnosti alebo zistenia, čo má za následok neprípustnosť žiadosti. Aj predloženie kópie alebo dokumentu, ktorej resp. ktorého pôvod sa nedá preskúmať, má v tomto prípade automaticky za následok neprípustnosť.
- 15 Vnútroštátny súd pochybuje o tom, či je uvedená prax zlučiteľná s európskym právom. Nie je totiž vylúčené, že informácie, ktorých pôvod nemožno overiť alebo ktoré vyplývajú z kópie dokumentu, možno napriek tomu preskúmať a zohľadniť pri skúmaní následnej žiadosti ako objektívne informácie. Okrem toho má politika žalovaného spočívajúca v nezohľadnení originálnych dokumentov, ktorých pravosť nebola preukázaná, v rámci takej žiadosti za následok, že rozhodnutie sa môže prijať bez toho, aby bol žiadateľ o azyl vypočutý, a bez toho, aby sa žalovaný musel vyjadriť k povahe, relevantnosti a spôsobu obstarania dokumentov.
- 16 Kolégium sa nikdy jednoznačne nevyjadrilo k otázke, či odporuje európskemu právu, ak sa následná žiadosť považuje za neprípustnú len preto, lebo nebolo možné určiť pravosť predložených originálnych dokumentov. Tiež sa neposudzovala otázka, či je prípustné nevypočuť cudzinca, ak tieto dokumenty neboli zohľadnené. Kolégium sa vždy obmedzilo na konštatovanie, že skorším azylovým konaním sa už preukázala nedôveryhodnosť žiadosti o azyl a to nemá vplyv na stanovisko žalovaného k originálnym dokumentom, ktorých pravosť nebola preukázaná. Kolégium nikdy neskúmalo, či sa má pojem „nové skutočnosti alebo zistenia“ vykladať tak reštriktívne, že také dokumenty sa nikdy nemusia zahrnúť pod túto definíciu, a preto na ne netreba prihliadať. Preto dostatočne neodôvodnilo svoje konštatovanie, že dokumenty, ktorých pravosť nie je preukázaná, sa nemusia zohľadniť.
- 17 Keďže najvyšší správny súd sa ešte nevyjadril k pojmu „nové skutočnosti alebo zistenia“, vnútroštátny súd sa Súdneho dvora EÚ (ďalej len „Súdny dvor“) pýta, či sa tento pojem má vykladať tak reštriktívne, že originálne dokumenty, ktorých pravosť nebola preukázaná, sa nemusia zahrnúť pod túto definíciu. Predchádzajúca judikatúra Súdneho dvora ani článok 40 smernice o konaní a článok 4 smernice o oprávnení neposkytujú odpoveď na túto otázku.

- 18 Vnútroštátny súd poukazuje ešte na to, že následné žiadosti by mohli mať malé vyhliadky na úspech, ak by cudzinec z krajiny, v ktorej žiada o ochranu, musel dodatočne obstaráť pravé dokumenty na podloženie svojej následnej žiadosti. Tiež nemožno očakávať, že cudzinec môže len svojimi vyhláseniami tak dobre odôvodniť následnú žiadosť, že predsa môže získať ochranu. Od cudzinca sa totiž očakáva, že v prvom konaní poskytne úplné vyhlásenia a je to aj schopný urobiť. Vnútroštátny súd v tejto súvislosti zdôrazňuje, že v Holandsku v súčasnosti možno upustiť od osobného vypočutia cudzinca, pokiaľ sa následná žiadosť opiera len o dokumenty, ktorých pravosť nebola preukázaná. Cudzinec tak nemusí získať ani len príležitosť predsa odôvodniť svoju žiadosť pomocou vyhlásení.
- 19 Za týchto okolností vnútroštátny súd navrhuje, aby Súdny dvor odpovedal na prejudiciálne otázky takto:
- I. Členské štáty nie sú oprávnené stanoviť, že originálne dokumenty nikdy nemôžu predstavovať nové skutočnosti alebo zistenia v zmysle článku 40 ods. 2 smernice o konaní len preto, lebo pravosť týchto dokumentov nebola preukázaná. Členské štáty nie sú oprávnené stanoviť, že dokumenty sa z obsahového hľadiska nikdy nepreskúmajú len preto, lebo ide o kópiu, alebo preto, lebo dokument pochádza zo zdroja, ktorý nemožno objektívne preskúmať.
 - II. Členské štáty nie sú oprávnené rozlišovať pri skúmaní a hodnotení dokumentov podľa toho, či sa tieto dokumenty predložia v rámci prvej žiadosti alebo následnej žiadosti. Všetky predložené dokumenty sa v zásade musia zohľadniť pri skúmaní, či žiadateľa možno považovať za osobu, ktorá má podľa smernice 2011/95/EÚ nárok na medzinárodnú ochranu, a to aj vtedy, ak sa dokumenty predložia v rámci následnej žiadosti. Členský štát nemôže v prípade následných žiadostí stanoviť, že dôkazné bremeno týkajúce sa pravosti originálnych dokumentov vždy nesie v plnom rozsahu žiadateľ, ale v závislosti od okolností je povinný splniť si aj povinnosť spolupráce tým, že zohľadní povahu a obsah dokumentov a vyhlásení, pokiaľ ide o spôsob ich obstarania, a tak preskúma, či sa tieto dokumenty majú považovať za čiastkový dôkaz.