

Vec C-151/22

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

Dátum podania:

2. marec 2022

Vnútroštátny súd:

Raad van State (Holandsko)

Dátum rozhodnutia vnútroštátneho súdu:

16. február 2022

Odvolatelia:

S

A

Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie

Odporca v odvolacom konaní:

PRACOVNÝ DOKUMENT

Predmet konania vo veci samej

Odvolania proti rozhodnutiu Rechtbank Den Haag (Okresný súd v Haagu, Holandsko), ktorým bola žaloba cudzinky S proti rozhodnutiu o zamietnutí jej žiadosti o azyl vyhlásená za dôvodnú, ako aj proti rozhodnutiu tohto súdu, ktorým bola žaloba cudzinca A proti rozhodnutiu o zamietnutí jeho žiadosti o azyl zamietnutá ako nedôvodná. V centre pozornosti týchto vecí je prenasledovanie z dôvodov politického presvedčenia.

Predmet a právny základ návrhu na začatie prejudiciálneho konania

Výklad práva Únie podľa článku 267 ZFEÚ. Výklad dôvodu prenasledovania spočívajúceho v politickom názore v zmysle článku 10 ods. 1 písm. e) smernice 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 (Ú. v. EÚ L 337, 2011, s. 9) (ďalej len „smernica 2011/95“).

Prejudiciálne otázky

1. Má sa článok 10 ods. 1 písm. e) smernice 2011/95 vykladať v tom zmysle, že na dôvod prenasledovania spočívajúci v politickom názore sa môžu odvolávať aj tí žiadatelia, ktorí iba tvrdia, že zastávajú a/alebo vyjadrujú určitý politický postoj bez toho, aby voči nim počas ich pobytu v ich štáte pôvodu a od začiatku ich pobytu v hostiteľskom štáte aktér prenasledovania prechovával nedôveru?
2. V prípade kladnej odpovede na otázku 1 a ak teda už politický postoj postačuje na to, aby bol klasifikovaný ako politický názor, akú hodnotu musí mať intenzita tohto politického názoru, filozofie alebo náboženského presvedčenia a záujmu cudzinca o činnosti z neho vyplývajúce v rámci skúmania a posudzovania žiadosti o azyl, t. j. v rámci skúmania toho, do akej miery sa žiadateľom tvrdená obava z prenasledovania zakladá na realite?
3. V prípade zápornej odpovede na prvú otázku, uplatní sa potom kritérium, že tento politický názor musí byť hlboko zakorenený, a ak nie, aké kritérium sa potom má použiť a ako sa má uplatňovať?
4. Ak sa uplatní kritérium, že tento politický názor musí byť hlboko zakorenený, možno potom od žiadateľa, ktorý nepreukáže, že zastáva hlboko zakorenený politický názor, očakávať, že sa po návrate do svojej krajiny pôvodu zdrží vyjadrovania svojho politického postoja, aby tak nevzbudil nedôveru aktéra prenasledovania?

Citované predpisy práva Únie

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 (Ú. v. EÚ L 337, 2011, s. 9): článok 2 písm. d), článok 6, článok 10 ods. 1 písm. b), d) a e), ako aj ods. 2

Uvádzané vnútroštátne právne predpisy

Vreemdelingenwet 2000 (zákon o cudzincoch z roku 2000): článok 29 ods. 1

Voorschrift Vreemdelingen 2000 (medziministerské nariadenie o cudzincoch z roku 2000): článok 3.37a písm. a) a b), článok 3.37 ods. 1 a 2

Vreemdelingencirculaire 2000 (obežník o cudzincoch z roku 2000): Oddiel C2/3.2.

Krátke zhrnutie skutkového stavu a konania vo veci samej

- 1 Cudzinka S pochádza zo Sudánu a do Holandska pricestovala 21. januára 2012. Vo svojich predchádzajúcich žiadostiach o azyl ani v tejto štvrtej žiadosti o azyl neuviedla, že už v Sudáne mala politický názor a bola politicky angažovaná. Neuviedla ani to, že sudánske úrady voči nej prechovávali nedôveru už pred jej odchodom zo Sudánu a že Sudán opustila z tohto dôvodu. Svoju štvrtú žiadosť o azyl odôvodnila skôr tým, že sa nemôže vrátiť do Sudánu, pretože tamojšie orgány by ju prenasledovali pre politický názor, ktorý medzičasom začala prejavovať v Holandsku tým, že je okrem iného aktívna pre stranu Umma, sudánsku politickú stranu, ktorá v roku 2019 koordinovala sudánsku revolúciu, a pre Darfur Vereniging Nederland (DVN), organizáciu, ktorá vyvíja aktivity pre región Darfúr. Okrem toho sa v Holandsku zúčastnila na demonštráciách proti sudánskej vláde a na Facebooku a Twitteri sa kriticky vyjadrovala o sudánskej vláde.
- 2 Staatssecretaris (štátny tajomník, Holandsko) rozhodnutím z 30. augusta 2019 zamietol jej žiadosť o azyl z dôvodu neexistencie základného politického presvedčenia. Dňa 20. mája 2020 Rechtbank (súd, Holandsko) vyhlásil žalobu cudzinky S podanú proti tomuto rozhodnutiu za dôvodnú. Podľa názoru Rechtbank (súd) je prítomné politické presvedčenie. Podľa ponímania Rechtbank (súd) je však nejasné, čo presne sa má rozumieť pod pojmom základné politické presvedčenie. Nezávisle od toho Rechtbank (súd) považoval za relevantnú otázku, aké intenzívne je toto presvedčenie. Proti tomuto rozhodnutiu podal štátny tajomník odvolanie na Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (Oddelenie Štátnej rady pre správne súdnictvo, Holandsko, ďalej len „Afdeling“),

vnútroštátny súd. Cudzinka S podala nadväzné odvolanie, pretože podľa jej názoru nezáleží na tom, aké intenzívne je toto presvedčenie.

- 3 Cudzinec A, ktorý taktiež pochádza zo Sudánu, do Holandska pricestoval 20. júla 2011. Ten sa stal politicky aktívnym až po odmietnutí jeho prvej žiadosti o azyl v Holandsku a pred odchodom zo Sudánu nevyvíjal politickú činnosť. Sudán neopustil pre svoje politické presvedčenie. Cudzinec A svoju druhú žiadosť o azyl (toto konanie) odôvodnil okrem iného tým, že mu v prípade návratu do Sudánu hrozí prenasledovanie, pretože v Holandsku sa otvorene a kriticky vyjadruje o politickej situácii v Sudáne a zasadzoval sa za práva Al-Gimir (etnický kmeň v západnom Darfúre).
- 4 Štátny tajomník rozhodnutím z 18. júna 2020 zamietol žiadosť cudzinca A o azyl, pretože ani tento nepreukázal, že konal na základe základného politického presvedčenia. Dňa 28. augusta 2020 Rechtbank (súd) zamietol žalobu cudzinca A podanú proti tomuto rozhodnutiu ako nedôvodnú. Cudzinec A podal proti tomuto rozhodnutiu odvolanie.

Hlavné tvrdenia účastníkov konania vo veci samej

- 5 Podľa názoru cudzinky S Rechtbank (súd) neprávom vychádzal z toho, že pre žiadosť o azyl má význam, nakoľko intenzívne je politické presvedčenie. Podľa jej ponímania zo smernice 2011/95 nemožno vyvodiť, že na to, aby bolo možné žiadať o ochranu, musí byť politický názor „základný“.
- 6 Štátny tajomník tvrdí, že Rechtbank (súd) neprávom rozhodol, že politické a náboženské presvedčenie sa svojou povahou týkajú rozdielnych dôvodov prenasledovania a preto aj musia byť skúmané a posudzované každé inak. Podľa názoru štátneho tajomníka sa dôvod prenasledovania spočívajúci v politickom presvedčení musí skúmať a posudzovať rovnakým spôsobom ako dôvod prenasledovania spočívajúci v náboženskom presvedčení, takže musí byť preukázané, že cudzincom tvrdené presvedčenie musí byť natoľko významné pre jeho identitu alebo jeho svedomie, že nemožno žiadať, aby sa ho po návrate do svojej krajiny pôvodu vzdal alebo ho zatajil.
- 7 Naproti tomu cudzinka S uvádza, že dôvod prenasledovania spočívajúci v politickom presvedčení sa nemôže skúmať a posudzovať rovnako ako dôvod prenasledovania spočívajúci v náboženskom presvedčení. Podľa jej ponímania sa definície dôvodu prenasledovania spočívajúceho v politickom názore na jednej strane a v náboženskom presvedčení na strane druhej uvedené v článku 10 ods. 1 smernice 2011/95 navzájom líšia.
- 8 Podľa názoru cudzinca A Rechtbank (súd) nezohľadnil, že rozhodnutie bolo prijaté pri porušení povinnosti náležitej starostlivosti, pretože štátny tajomník neskúmal a neposudzoval, či on, cudzinec A, zastáva základné politické presvedčenie. Rechtbank (súd) navyše prehliadol skutočnosť, že štátny tajomník pri posudzovaní tvrdeného politického presvedčenia neuplatňuje žiadne záväzne

stanovené usmernenia, hoci je to potrebné na predchádzanie svojvôli v rámci spracovávania žiadostí o azyl. Ďalej tvrdí, že zo smernice 2011/95 nevyplýva, že politický názor cudzinca musí mať základný charakter, aby cudzinec mohol mať nárok na ochranu.

- 9 Naproti tomu štátny tajomník zastáva stanovisko, že podľa smernice 2011/95 musí posudzovať, či je cudzincom tvrdené presvedčenie základnej povahy a či je v dôsledku toho natoľko významné pre jeho identitu alebo svedomie, že nemožno žiadať, aby sa ho po návrate do krajiny pôvodu vzdal alebo ho zatajil. Poukazuje okrem iného na rozhodnutie Afdeling z 21. novembra 2018, NL:RVS:2018:3735.

Krátke odôvodnenie podania návrhu na začatie prejudiciálneho konania

- 10 V oboch prípadoch ide o cudzincov, ktorí až po svojom príchode do Holandska zastávali politické presvedčenie a vyvíjali aktivity, ktoré by v krajine pôvodu mohli vzbudiť nedôveru aktéra prenasledovania, avšak ešte ju nevzbudili.
- 11 Hlavnou otázkou, ktorú treba v týchto prípadoch zodpovedať, je otázka, či podľa práva Únie musí štátny tajomník ako podmienku pre poskytnutie medzinárodnej ochrany skúmať a posúdiť, či má cudzincom tvrdené politické presvedčenie určitú intenzitu.
- 12 Ide o situáciu, keď cudzinec tvrdí, že má dôvodnú obavu z prenasledovania v prípade návratu do svojej krajiny pôvodu, pretože si v hostiteľskom štáte vytvoril politické presvedčenie a ho aj vyjadroval a taktiež bol v tomto štáte politicky aktívny, aj keď to doteraz nevedlo k nedôvere zo strany úradov krajiny pôvodu, keďže tie o tomto presvedčení a týchto aktivitách nevedia. V rámci tejto situácie vzniká otázka, či od tohto cudzinca možno požadovať, aby sa po návrate do krajiny pôvodu správal zdržanlivo, aby sa tak v tejto krajine vyhol problémom s aktérom prenasledovania.
- 13 V judikatúre Súdneho dvora táto otázka dosiaľ nebola zodpovedaná. Táto judikatúra nezodpovedala ani otázku, aké kritérium sa má použiť na skúmanie a posúdenie tejto intenzity.
- 14 Podľa názoru Afdeling majú dôvody prenasledovania spočívajúce v náboženskom presvedčení a v politickom názore spoločné to, že oba nespočívajú na inherentných, nemenných prvkoch. Preto podľa jeho ponímania judikatúra Súdneho dvora týkajúca sa dôvodu prenasledovania spočívajúceho v náboženskom presvedčení vytyčuje aj rámec, v ktorom by sa museli zodpovedať otázky relevantné v týchto veciach.
- 15 Z rozsudkov Súdneho dvora z 5. septembra 2012, Bundesrepublik Deutschland (spojené veci C-71/11 a C-99/11, EU:C:2012:518), a zo 4. októbra 2018, Bahtiyar Fathi (C-56/17, EU:C:2018:803), vyplýva, že vo vzťahu k dôvodu prenasledovania spočívajúceho v náboženskom presvedčení sa musí skúmať a posudzovať, či cudzinec skutočne zastáva presvedčenie, o ktorom to tvrdí, k akým

aktivitám ho toto konfesné presvedčenie podnecuje a či sú pre neho osobne nevyhnutné alebo mimoriadne dôležité. Z týchto rozsudkov možno tiež odvodiť, že aj cudzinec, voči ktorému aktér prenasledovania ešte nemá nedôveru, ale ktorý tvrdí, že má určité náboženské presvedčenie, tým bez ďalšieho spadá pod tento pojem v článku 10 ods. 1 smernice 2011/95. Z tohto presvedčenia a z činností na ňom založených však môže cudzinec vyvodzovať nárok na medzinárodnú ochranu len vtedy, keď sú pre neho obzvlášť dôležité na zachovanie jeho náboženskej identity: „intenzita“ presvedčenia.

- 16 Je preto logické, aby sa analogicky s touto judikatúrou vytýčili aj požiadavky na intenzitu politického presvedčenia. Otázkou je, či toto presvedčenie musí byť natoľko intenzívne, že je už len z tohto dôvodu pravdepodobné, že aktivity, ktoré cudzinec na základe tohto presvedčenia vykonáva v hostiteľskom štáte, bude vykonávať aj po návrate do svojej krajiny pôvodu a je pri tom uzrozumený s nebezpečenstvom prenasledovania (prísny prístup), alebo či sa majú uplatňovať menej prísne kritériá, pričom sa rovnako ako v prípade náboženského presvedčenia skúma, či má politické presvedčenie určitú intenzitu, aké aktivity má za následok a či je nevyhnutné alebo mimoriadne dôležité pre zachovanie identity dotknutého cudzinca. Toto presvedčenie a tieto aktivity musia byť charakterizované určitým stupňom kontinuity a konzistentnosti, ktorý naznačuje, že toto presvedčenie je v cudzincovi hlboko zakorenené.
- 17 Otázka, či je politické presvedčenie hlboko zakorenené, sa musí dôkladne preskúmať. Rozhodujúci orgán pri tom musí tiež preskúmať, ktoré aktivity motivované týmto presvedčením sú pre cudzinca nevyhnutné a aké dôsledky by malo, keby cudzinec tieto aktivity vykonával po návrate do svojej krajiny pôvodu. Okolnosť, že cudzinec sa takýchto činností vo svojej krajine pôvodu napriek tomu pravdepodobne vzdá, pretože inak by sa vystavil riziku prenasledovania, nemožno použiť ako argument proti nemu. Preto v prípade hlboko zakoreneného politického presvedčenia nemožno v rámci posudzovania otázky, či je existencia opodstatnených obáv z prenasledovania v prípade návratu zreteľná, prihliadať na skutočnosť, že cudzinec sa bude správať zdržanlivo, aby sa vyhol prenasledovaniu. Afdeling však naopak vychádza aj z toho, že ak cudzinec nepreukáže, že zastáva hlboko zakorenené politické presvedčenie, smie sa od neho vyžadovať, aby bol po návrate do krajiny pôvodu zdržanlivý a vzdal sa aktivít, ktoré by mohli vzbudiť nedôveru úradov.
- 18 Pretože Súdny dvor zatiaľ nevyložil dôvod prenasledovania spočívajúci v politickom presvedčení z hľadiska posudzovania opodstatnenosti obáv z prenasledovania cudzinca, voči ktorému úrady v krajine pôvodu neprechovávajú nedôveru, a odpovede na otázky v týchto prípadoch nie sú ani „*clair*“ a ani „*éclairé*“, Afdeling považuje za potrebné predložiť prejudiciálne otázky.