

Věc C-151/22

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

2. března 2022

Předkládající soud:

Raad van State (Nizozemsko)

Datum předkládacího rozhodnutí:

16. února 2022

Odvolatelé:

S

A

Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie

Odpůrce v odvolacím řízení:**Předmět původního řízení**

Odvolání proti rozhodnutí Rechtbank Den Haag (soud prvního stupně v Haagu, Nizozemsko), kterým byla za opodstatněnou prohlášena žaloba podaná cizinkou S proti rozhodnutí zamítajícímu její žádost o azyl, a proti rozhodnutí tohoto rechtbank (soud prvního stupně), kterým byla jako neopodstatněná zamítnuta žaloba podaná cizincem A proti rozhodnutí zamítajícímu jeho žádost o azyl. Středobodem těchto věcí je pronásledování z důvodů zastávání určitých politických názorů.

Předmět a právní základ žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce

Výklad unijního práva na základě článku 267 SFEU. Výklad důvodu pronásledování spočívajícího v zastávání určitých politických názorů ve smyslu čl. 10 odst. 1 písm. e) 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 (Úř. věst. 2011, L 337, s. 9; dále jen „kvalifikační směrnice“).

Předběžné otázky

1. Musí být čl. 10 odst. 1 písm. e) kvalifikační směrnice vykládán v tom smyslu, že se důvodu pronásledování spočívajícího v zastávání určitých politických názorů mohou dovolat i žadatelé, kteří pouze tvrdí, že zastávají nebo vyjadřují určitý politický názor, aniž vůči nim některý původce pronásledování v průběhu pobytu v zemi jejich původu a od té doby, co pobývají v hostitelském státě, pojal nedůvěru?
2. V případě kladné odpovědi na první otázku, a tedy v případě, že ke kvalifikaci jako politické názory postačuje již určitý politický názor: Jaký význam pak musí být v rámci přezkumu a posuzování žádosti o azyl přiznán intenzitě zastávání těchto politických názorů, myšlenek nebo přesvědčení a zájmu cizince o aktivity, které z nich vyplývají, v rámci prověřování a posuzování žádosti o azyl, tj. v rámci prověřování toho, jak reálná je žadatelova tvrzená obava z pronásledování?
3. V případě záporné odpovědi na první otázku: Uplatní se v takovém případě kritérium, že tyto politické názory musí být hluboce zakořeněné, a pokud nikoli, jaké kritérium je pak třeba vzít v potaz a jakým způsobem je toto kritérium třeba použít?
4. Pokud se uplatní kritérium, že tyto politické názory musí být hluboce zakořeněné, lze pak od žadatele, který neprokáže, že zastává hluboce zakořeněné politické názory, očekávat, že se po návratu do země svého původu zřekne projevů svého politického smýšlení, aby tak nevzbudil nedůvěru některého původce pronásledování?

Uváděná ustanovení unijního práva

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 (Úř. věst. 2011, L 337, s. 9): čl. 2 písm. d), článek 6, čl. 10 odst. 1 písm. b), d) a e) a odst. 2

Uváděná ustanovení unijního práva

Vreemdelingenwet 2000 (cizinecký zákon z roku 2000): čl. 29 odst. 1

Voorschrift Vreemdelingen 2000 (nařízení o cizincích z roku 2000): čl. 3.37a písm. a) a b), čl. 3.37 odst. 1 a 2

Vreemdelingencirculaire 2000 (oběžník o cizincích z roku 2000): oddíl C2/3.2

Stručný popis skutkového stavu a původního řízení

- 1 Cizinka S pochází ze Súdánu a dne 21. ledna 2012 přicestovala do Nizozemska. Ve svých dřívějších žádostech o azyl ani v nynější čtvrté žádosti o azyl neuvedla, že již v Súdánu měla určité politické názory a byla politicky činná. Netvrdila ani, že vůči ní súdánské orgány již před jejím odjezdem ze Súdánu pojalý nedůvěru a že Súdán opustila z tohoto důvodu. Svou čtvrtou žádost o azyl naopak odůvodnila tím, že se do Súdánu nemůže vrátit, protože by ji tamní orgány pronásledovaly pro její politické názory, které v mezidobí začala vyjadřovat v Nizozemsku tím, že je mj. činná ve prospěch strany Umma, súdánské politické strany, která v roce 2019 koordinovala súdánskou revoluci, a ve prospěch Darfur Vereniging Nederland (DVN), organizace, která se zasazuje o oblast Dárfúr. Mimoto se v Nizozemsku zúčastnila demonstrací proti súdánské vládě a na Facebooku a Twitteru se kriticky vyjadřuje o súdánské vládě.
- 2 Staatssecretaris (státní tajemník, Nizozemsko) rozhodnutím ze dne 30. srpna 2019 její žádost o azyl zamítl, protože se nejedná o fundamentální politické názory. Dne 20. května 2020 rechtbank (soud prvního stupně) prohlásil žalobu, kterou proti tomuto rozhodnutí podala cizinka S, za opodstatněnou. Rechtbank (soud prvního stupně) má za to, že se jedná o zastávání politických názorů. Podle rechtbank (soud prvního stupně) je však nejasné, co přesně je třeba rozumět fundamentálními politickými názory. Bez ohledu na to rechtbank (soud prvního stupně) považoval za relevantní otázku, jakou intenzitu má zastávání těchto politických názorů. Státní tajemník proti tomuto rozhodnutí podal odvolání k Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (oddělení Státní rady pro správní soudnictví, Nizozemsko, dále jen „Afdeling“), tedy k předkládajícímu soudu. Cizinka S podala vedlejší odvolání, protože podle jejího názoru není rozhodné, jakou intenzitu má zastávání politických názorů.
- 3 Cizinec A, který rovněž pochází ze Súdánu, přicestoval do Nizozemska dne 20. července 2011. Politicky aktivní začal být teprve po zamítnutí své první žádosti o azyl a před svým odjezdem ze Súdánu nebyl politicky činný. Súdán neopustil z důvodu zastávání určitých politických názorů. Cizinec A svou druhou žádost o azyl (projednávanou v tomto řízení) založil mj. na tom, že mu v případě návratu do Súdánu hrozí pronásledování, protože se v Nizozemsku otevřeně a kriticky vyjadřuje o politické situaci v Súdánu a zasazoval se o práva Al-Gimirů (kmen v Západním Dárfúru).
- 4 Rozhodnutím ze dne 18. června 2020 státní tajemník zamítl žádost cizince A o azyl, protože ani on nedoložil, že jednal na základě fundamentálních politických názorů. Dne 28. srpna 2020 rechtbank (soud prvního stupně) zamítl žalobu, kterou

cizinec A podal proti tomuto rozhodnutí [státního tajemníka], jako neodůvodněnou. Cizinec A proti tomuto rozhodnutí podal odvolání.

Hlavní argumenty účastníků původního řízení

- 5 Podle názoru cizinky S rechtbank (soud prvního stupně) nesprávně vycházel z toho, že je z hlediska žádosti o azyl relevantní, jakou intenzitu má zastávání politických názorů. Má za to, že z kvalifikační směrnice nelze dovodit, že aby bylo možno domáhat se ochrany, musí být politické názory „fundamentální“.
- 6 Státní tajemník tvrdí, že rechtbank (soud prvního stupně) nesprávně rozhodl, že zastávání politických názorů a náboženské přesvědčení se s ohledem na svou povahu týkají různých důvodů pronásledování a musí tedy také být zkoumány a posuzovány odlišně. Podle názoru státního tajemníka musí být důvod pronásledování spočívající v zastávání určitých politických názorů zkoumán a posuzován stejně jako důvod pronásledování spočívající v náboženském přesvědčení, takže musí být prokázáno, že přesvědčení, o němž cizinec tvrdí, že ho zastává, musí být natolik zásadní pro jeho identitu nebo jeho svědomí, že nelze požadovat, aby se ho po návratu do země svého původu vzdal nebo ho skrýval.
- 7 Naproti tomu cizinka S tvrdí, že důvod pronásledování spočívající v zastávání určitých politických názorů nemůže být zkoumán a posuzován stejně jako důvod pronásledování spočívající v náboženském přesvědčení. Podle jejího názoru se definice stanovené v čl. 10 odst. 1 kvalifikační směrnice pro důvod pronásledování spočívající v zastávání určitých politických názorů na jedné a pro důvod pronásledování spočívající v náboženském přesvědčení na druhé straně navzájem liší.
- 8 Podle názoru cizince A rechtbank (soud prvního stupně) nezohlednil, že rozhodnutí [státního tajemníka] bylo vydáno v rozporu s povinností náležité péče, protože státní tajemník nepřezkoumal a neposoudil, zda zastává fundamentální politické názory. Mimoto rechtbank (soud prvního stupně) přehlédl, že státní tajemník při posuzování tvrzených politických názorů nepoužívá pevně stanovená vodítka, přičemž takový postup je nezbytný k tomu, aby se v rámci zpracování žádosti o azyl předešlo svévoli. Dále namítá, že z kvalifikační směrnice nevyplývá, že politické názory zastávané cizincem musí mít fundamentální charakter, aby tento cizinec mohl mít nárok na ochranu.
- 9 Naproti tomu státní tajemník zastává stanovisko, že podle kvalifikační směrnice musí posoudit, zda jsou cizincovy tvrzené politické názory, o nichž cizinec tvrdí, že je má, fundamentální povahy, a tedy natolik zásadní pro jeho identitu nebo svědomí, že nelze požadovat, aby se jich po svém návratu do země původu vzdal nebo je skrýval. Státní tajemník mj. odkazuje na rozhodnutí Afdeling ze dne 21. listopadu 2018, NL:RVS:2018:3735.

Stručné shrnutí odůvodnění žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce

- 10 V obou projednávaných věcech se jedná o cizince, kteří začali zastávat politické názory teprve po svém příchodu do Nizozemska a vyvíjeli aktivity, které by v zemi původu pravděpodobně mohly vzbudit nedůvěru některého původce pronásledování, zatím ji však nevzbudily.
- 11 Hlavní otázka, na kterou je v těchto věcech třeba odpovědět, je otázka, zda státní tajemník musí podle unijního práva jako podmínku pro poskytnutí mezinárodní ochrany přezkoumat a posoudit, zda má zastávání politických názorů, jehož se cizinec dovolává, určitou intenzitu.
- 12 Jedná se o situaci, kdy cizinec tvrdí, že se v případě návratu do země svého původu odůvodněně obává pronásledování, protože si v hostitelském státě utvořil politické názory a vyjadřoval je a byl tam politicky činný, ačkoli to u orgánů země původu doposud nevedlo k nedůvěře, protože těmto orgánům tyto názory a aktivity nebyly známy. V rámci této situace vyvstává otázka, zda lze od tohoto cizince požadovat, aby se po návratu do země svého původu choval zdrženlivě, aby se tak v této zemi vyhnul problémům s původcem pronásledování.
- 13 V judikatuře Soudního dvora tato otázka ještě nebyla zodpovězena. Bez odpovědi tato judikatura doposud ponechává i otázku, jaké kritérium má být použito za účelem přezkumu a posouzení této intenzity.
- 14 Podle názoru Afdeling mají důvody pronásledování spočívající v náboženském přesvědčení a zastávání určitých politických názorů společné to, že se oba nezakládají na inherentních, neměnných znacích. Judikatura Soudního dvora týkající se důvodu pronásledování spočívajícího v náboženském přesvědčení tedy podle jeho názoru vymezuje i meze, v jejichž rámci musí být zodpovězeny otázky, které jsou relevantní v těchto věcech.
- 15 Z rozsudků Soudního dvora ze dne 5. září 2012, Y a Z (spojené věci C-71/11 a C-99/11, EU:C:2012:518), a ze dne 4. října 2018, Bahtiyar Fathi (C-56/17, EU:C:2018:803), vyplývá, že pokud jde o důvod pronásledování spočívající v náboženském přesvědčení, musí být přezkoumáno a posouzeno, zda cizinec skutečně zastává své tvrzené přesvědčení, k jakým aktivitám ho toto náboženské přesvědčení vede a zda je toto přesvědčení pro něj osobně neodmyslitelné nebo obzvláště důležité. Z těchto rozsudků lze rovněž dovodit, že se tudíž tento pojem uvedený v čl. 10 odst. 1 kvalifikační směrnice bez dalšího vztahuje i na cizince, vůči kterému původce pronásledování zatím nemá nedůvěru, ale který tvrdí, že má náboženské přesvědčení. Z tohoto přesvědčení a aktivit, které se na něm zakládají, však lze nárok na mezinárodní ochranu vyvodit pouze tehdy, pokud je pro něj toto přesvědčení obzvláště důležité k zachování jeho náboženské identity: „intenzita“ tohoto přesvědčení.
- 16 Je tedy rovněž zřejmé, že by se analogicky k této judikatuře měly [obdobné] požadavky klást i na intenzitu zastávání politických názorů. Otázkou je, zda toto zastávání názorů musí být natolik intenzivní, že je již pouze z tohoto důvodu

pravděpodobné, že cizinec bude aktivity, které na základě těchto názorů vykonává v hostitelském státě, vykonávat i po návratu do země svého původu a smíří se při tom s nebezpečím pronásledování (přísný přístup), nebo zda je třeba použít méně přísná kritéria, přičemž se stejně jako v případě náboženského přesvědčení zkoumá, zda má zastávání politických názorů určitou intenzitu, jaké aktivity má za následek a zda je neodmyslitelné nebo obzvláště důležité z hlediska zachování identity dotyčného cizince. Tyto názory a tyto aktivity se musejí vyznačovat určitým stupněm kontinuity a trvalosti, který naznačuje, že jsou tyto názory v cizinci hluboce zakořeněny.

- 17 Otázku, zda jsou politické názory hluboce zakořeněny, je třeba pečlivě přezkoumat. Orgán, který má vydat rozhodnutí, v této souvislosti rovněž musí ověřit, jaké aktivity motivované těmito názory jsou pro daného cizince neodmyslitelné a jaké následky by nastaly, pokud by cizinec tyto aktivity vykonával po návratu do země svého původu. Okolnost, že se takových aktivit v zemi původu stejně pravděpodobně zřekne, protože jinak by se vystavil nebezpečí pronásledování, mu nesmí být přičítána k tíži. Proto, pokud jde o hluboce zakořeněné politické názory, nelze v rámci posuzování otázky, zda je v případě návratu namíste odůvodněná obava z pronásledování, zohlednit možnost, že se cizinec bude za účelem vyhnutí se pronásledování chovat zdrženlivě. Afdeling však má na druhou stranu za to, že pokud cizinec nedoloží, že zastává hluboce zakořeněné politické názory, lze po něm zcela legitimně požadovat, aby po návratu do země svého původu zachovával zdrženlivost a zřekl se aktivit, které mohou vzbudit nedůvěru orgánů veřejné moci.
- 18 Protože Soudní dvůr důvod pronásledování spočívající v zastávání určitých politických názorů doposud nevyložil s ohledem na posouzení odůvodněnosti obavy cizince, na něhož orgány veřejné moci v zemi původu nepohlížejí s nedůvěrou, z pronásledování a odpovědi na otázky vyvstávající v těchto věcech nejsou ani „*clair*“, ani „*eclair*“, má Afdeling za to, že je namíste předložit [mu] k rozhodnutí předběžné otázky.