Sbírka soudních rozhodnutí

STANOVISKO GENERÁLNÍHO ADVOKÁTA
GERARDA HOGANA
přednesené dne 11. února 2021 [1]

Věc C-921/19

LH
proti
Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid

[žádost o rozhodnutí o předběžné otázce podaná rechtbank Den Haag, zittingsplaats Hertogenbosch (Okresní soud v Haagu, zasedající v Hertogenboschi, Nizozemsko)]

„Řízení o předběžné otázce – Kontroly na hranicích, azyl a přistěhovalectví – Azylová politika – Společná řízení pro přiznávání a odnímání mezinárodní ochrany – Směrnice 2013/32/EU – Důvody nepřípustnosti – Článek 40 – Následná žádost – Nové skutečnosti nebo zjištění – Normy pro posuzování – Důkazní břemeno – Článek 19 odst. 2 Listiny základních práv Evropské unie – Ochrana proti vyhoštění“

I. Úvod

1. Evropská rada ve Stockholmském programu uvedla, že „je zcela zásadní, aby se jednotlivým osobám dostalo rovnocenného zacházení, pokud jde o podmínky přijetí, a stejného zacházení, pokud jde o postup a určení statusu, nezávisle na tom, ve kterém členském státě požádají o azyl. Cílem by mělo být, aby v podobných případech bylo postupováno obdobně a výsledek byl stejný“ [2]. Tato ušlechtilá myšlenka stojí na pozadí předložené žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce, neboť položené otázky se dotýkají samotného jádra rovného zacházení s žadateli o azyl bez ohledu na to, ve kterém členském státě žádost o azyl podají.

2. Základní otázka, která vyvstává v této věci – zejména okolnosti, za kterých se žadatel o azyl může dovolávat „nových skutečností nebo zjištění“ za účelem podání nové žádosti o azyl způsobem stanoveným v čl. 40 odst. 2 procesní směrnice – je otázkou, která byla v různých členských státech předmětem rozdílného výkladu. Výzkumný projekt Úřadu vysokého komisaře OSN pro uprchlíky (UNHCR) zveřejněný v roce 2010 konstatoval – i když ve vztahu ke směrnici 2005/85 – že pokud jde o tento výraz „závěry z výzkumu odhalily značné rozdíly ve výkladu v praxi. Zdá se, že tento výraz

1 – Původní jazyk: angličtina.

2 – Bod 6.2 Stockholmského programu – otevřená a bezpečná Evropa, která slouží svým občanům a chrání je, Úř. věst. 2010, C 115, s. 1). Tento pokus o dosažení společné normy je zřejmý už ze změny názvu směrnice Evropského parlamentu a Rady č. 2013/32 ze dne 26. června 2013 o společných řízeních pro přiznávání a odnímání statusu mezinárodní ochrany (přepracované znění), Úř. věst. 2013, L 180, s. 60 (dále jen „procesní směrnice“) ve srovnání s její předchůdkyní, směrnicí Rady 2005/85/ES ze dne 1. prosince 2005 o minimálních normách pro řízení v členských státech o přiznávání a odnímání postavení uprchlíka, Úř. věst. 2005, L 326, s. 13. Z bodu 13 odůvodnění procesní směrnice, který hovoří pouze o „sbližování pravidel pro řízení o přiznávání a odnímání mezinárodní ochrany“ a z článku 5 této směrnice, který umožňuje členským státům zavést nebo ponechat v platnosti příznivější normy, totiž vyplývá, že se procesní směrnice nesnaží dosáhnout úplné harmonizace v otázkách, které upravuje.

podléhá různým výkladům napříč členskými státy a v rámci členských států“ [3]. Nizozemsko, odkud tato žádost o rozhodnutí o předběžné otázce pochází, bylo uvedeno jako jeden ze tří států, které přijaly restriktivní výklad [4]. Dále UNHCR „naznačil jednoznačnou potřebu větší jasnosti a konzistentnosti zavedením podrobnějších právních předpisů nebo jiných pokynů pro rozhodující orgány“ [5].

3. Procesní směrnice [6] neobsahuje v souvislosti s touto otázkou žádné podrobnější ustanovení. Není tedy pravděpodobně žádný důvod se domnívat, že výklad kritéria „nové skutečnosti nebo zjištění“ se stal v různých členských státech jednotnějším.

4. Unijní zákonodárce si byl zjevně vědom toho, že jeho cíl spočívající ve vytvoření společného postupu vedoucího k situaci, v níž bude v podobných případech postupováno stejně a výsledek bude v různých členských státech stejný, bude záviset na jednotném uplatňování procesní směrnice členskými státy. V souladu s tím tedy v bodě 10 odůvodnění této směrnice uvedl, že při jejím provádění by členské státy měly zohlednit příslušné pokyny vypracované Evropským podpůrným úřadem pro otázky azylu (EASO). EASO doposud vydal praktické nástroje a pokyny v několika oblastech. Jeho přínos s ohledem na následné žádosti byl však omezený [7]. Nyní je na Soudním dvoru, aby v tomto ohledu poskytl určitá vodítka.

5. Nyní se pokusím objasnit, jak tento problém vyvstává s ohledem na skutkové okolnosti projednávané věci. Nejprve je však třeba připomenout relevantní právní rámec.

II. Právní rámec

A. Unijní právo

1. Kvalifikační směrnice

6. Článek 4 odst. 1, 2 a 3 směrnice 2011/95/EU [8] upravuje posuzování skutečností a okolností žádostí o mezinárodní ochranu. Tento článek stanoví:

„1. Členské státy mohou pokládat za povinnost žadatele předložit co nejdříve všechny náležitosti potřebné k doložení žádosti o mezinárodní ochranu. Povinností členského státu je posoudit významné náležitosti žádosti ve spolupráci se žadatelem.

2. Náležitosti uvedené v odstavci 1 zahrnují prohlášení žadatele a všechny dokumenty, jež má žadatel k dispozici a které uvádějí jeho věk, jeho původ, jeho vztahy včetně dotčených příbuzných, jeho totožnost, státní příslušnost nebo příslušnosti, zemi nebo země a místo nebo místa jeho předchozího pobytu, předchozí žádosti o azyl, cestovní trasy, cestovní doklady a důvody podání žádosti o mezinárodní ochranu.

3. Posouzení žádosti o mezinárodní ochranu se provádí jednotlivě a jsou při něm zohledněny

3 – UNHCR, Improving Asylum Procedures: Comparative Analysis and Recommendations for Law and Practice, Detailed Research on Key Asylum Procedures Directive Provisions, březen 2010, s. 401 (část věnovaná následným žádostem začíná na s. 361).

4 – Tamtéž.

5 – Tamtéž, s. 407.

6 – Směrnice 2005/85 byla z důvodu podstatných změn přepracována.

7 – Viz například pokyny EASO týkající se azylového řízení: operativní normy a ukazatele, Soubor praktických příruček úřadu EASO, září 2019, normy 61 až 63, zejména ukazatel 62.1, který se omezuje na otázku, zda jsou zavedeny interní pokyny týkající se toho, co lze považovat za nové skutečnosti nebo zjištění jako prostředek ke zjištění, zda byl zaveden postup pro předběžné posouzení.

8 – 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 (přepracované znění), (Úř. věst. 2011, L 337, s. 9, dále jen „kvalifikační směrnice“).

a) všechny významné skutečnosti týkající se země původu v době rozhodování o žádosti, včetně právních předpisů země původu a způsobu jejich uplatňování;

b) významná prohlášení a dokumenty předložené žadatelem, včetně informací o tom, zda žadatel byl nebo by mohl být pronásledován nebo zda utrpěl nebo by mohl utrpět vážnou újmu;

c) konkrétní postavení a osobní situace žadatele, včetně takových faktorů jako jsou původ, pohlaví a věk, aby na základě osobní situace žadatele bylo možno posoudit, zda by jednání, kterým žadatel byl nebo mohl být vystaven, mohla být považována za pronásledování nebo vážnou újmu;

d) skutečnost, zda žadatel po opuštění země původu vyvíjel činnost, jejímž jediným nebo hlavním účelem bylo vytvoření nezbytných podmínek pro požádání o mezinárodní ochranu, aby bylo možno posoudit, zda by tato činnost vystavila žadatele pronásledování nebo vážné újmě, kdyby se do uvedené země vrátil;

e) skutečnost, zda by od žadatele bylo možné rozumně očekávat, že by využil ochrany jiné země, ve které mohl požádat o občanství.“

7. Článek 4 odst. 5 kvalifikační směrnice stanoví, že uplatňují-li členské státy zásadu, podle které je povinností žadatele, aby žádost o mezinárodní ochranu zdůvodnil, a nejsou-li jeho prohlášení doložena písemnými nebo jinými doklady, nevyžadují tato prohlášení důkazy, jsou-li splněna některá kritéria týkající se úsilí žadatele a celkové věrohodnosti.

8. Článek 14 odst. 3 písm. b) kvalifikační směrnice dále stanoví:

„3. Členské státy odejmou, ukončí nebo zamítnou prodloužení platnosti postavení uprchlíka státnímu příslušníkovi třetí země nebo osobě bez státní příslušnosti, jestliže po přiznání postavení uprchlíka dotyčný členský stát zjistí, že:

[…]

b) její nesprávné popsání nebo neuvedení skutečností, včetně použití padělaných dokumentů, mělo na přiznání postavení uprchlíka rozhodující vliv.“

2. Procesní směrnice

9. Body 21 a 36 odůvodnění procesní směrnice stanoví následující:

„(21) Po dobu, kdy žadatel může prokázat, že má pádné důvody, by neexistence dokladů umožňujících vstup nebo použití padělaných dokladů neměly samy o sobě vést k automatickému zahájení řízení na hranicích nebo zrychleného řízení.“

[…]

„(36) Pokud žadatel podá následnou žádost bez předložení nových důkazů nebo důvodů, bylo by nepřiměřené stanovit členským státům povinnost provést nové posouzení v plném rozsahu. V těchto případech by členské státy měly mít možnost zamítnout žádost jako nepřípustnou podle zásady *res iudicata*.“

10. Článek 31 procesní směrnice stanoví některá pravidla týkající se řízení o posouzení žádostí o mezinárodní ochranu. Článek 31 odst. 1 upravuje všeobecné pravidlo, zatímco čl. 31 odst. 8 písm. e) a f) obsahuje výjimky:

„1. Členské státy vyřizují žádosti o mezinárodní ochranu v řízení o posouzení žádosti v souladu se základními zásadami a zárukami uvedenými v kapitole II.

[…]

8. Členské státy mohou stanovit, že se řízení o posouzení žádosti v souladu se základními zásadami a zárukami stanovenými v kapitole II urychlí nebo uskuteční na hranicích nebo v tranzitním prostoru podle článku 43, pokud:

[…]

e) žadatel uvedl zjevně nesouvislé a protichůdné, zjevně nepravdivé či očividně nepravděpodobné údaje, které jsou v rozporu s dostatečně ověřenými informacemi ze země původu, a jsou tudíž zjevně nepřesvědčivé, pokud jde o jeho tvrzení v souvislosti s tím, zda ho lze uznat za osobu požívající mezinárodní ochrany podle směrnice 2011/95/EU, nebo

f) žadatel podal následnou žádost o mezinárodní ochranu, která není podle čl. 40 odst. 5 nepřípustná, nebo […]“

11. Článek 33 odst. 2 písm. d) procesní směrnice týkající se nepřípustnosti žádostí stanoví:

„2. Členské státy mohou považovat žádost o mezinárodní ochranu za nepřípustnou, pouze pokud:

[…]

d) žádost je následnou žádostí, v níž se neobjevily nebo nebyly žadatelem předloženy žádné nové skutečnosti či zjištění týkající se posouzení, zda lze žadatele uznat za osobu požívající mezinárodní ochrany podle směrnice 2011/95/EU […]“

12. Článek 40 procesní směrnice je nadepsaný „Následné žádosti“. Jeho první až pátý pododstavec jsou klíčové k jakékoli úvaze týkající se projednávané věci a stanoví:

„1. Pokud osoba, která v členském státě požádala o mezinárodní ochranu, v témže členském státě předloží další údaje nebo učiní následnou žádost, členský stát posoudí tyto další údaje nebo prvky následné žádosti v rámci posuzování předchozí žádosti nebo v rámci přezkumu rozhodnutí, proti kterému byl podán opravný prostředek, pokud v tomto rámci mohou příslušné orgány vzít v úvahu a posoudit všechny prvky, na nichž se zakládají další údaje nebo následná žádost.

2. Pro účely rozhodnutí o přípustnosti žádosti o mezinárodní ochranu podle čl. 33 odst. 2 písm. d) podléhá následná žádost o mezinárodní ochranu nejprve předběžnému posouzení, zda se objevily nebo byly žadatelem předloženy nové skutečnosti nebo zjištění týkající se posouzení, zda lze žadatele uznat za osobu požívající mezinárodní ochrany podle směrnice 2011/95/EU.

3. Pokud se v rámci předběžného posouzení podle odstavce 2 dospěje k závěru, že se objevily nebo byly žadatelem předloženy nové skutečnosti či zjištění, které významně zvyšují pravděpodobnost uznání žadatele za osobu požívající mezinárodní ochrany, podle směrnice 2011/95/EU, posuzuje se žádost dále podle kapitoly II. Členské státy mohou stanovit rovněž jiné důvody pro další posuzování následné žádosti.

4. Členské státy mohou rozhodnout o dalším posuzování žádosti, pouze pokud dotyčný žadatel nemohl v předchozím řízení bez vlastního zavinění uvést skutečnosti uvedené v odstavcích 2 a 3 tohoto článku, zejména při využití svého práva na účinný opravný prostředek podle článku 46.

5. Pokud není následná žádost dále posuzována podle tohoto článku, považuje se za nepřípustnou podle čl. 33 odst. 2 písm. d).“

13. Článek 42 odst. 2 procesní směrnice stanoví, že členské státy mohou ve vnitrostátním právu stanovit pravidla pro předběžné posouzení, včetně toho, že může být provedeno bez osobního pohovoru.

B. Nizozemské právo

14. Článek 30a, účinný od 20. července 2015 Vreemdelingenwet 2000 (zákon o cizincích z roku 2020), stanoví:

„1. Žádost o vydání povolení k dočasnému pobytu [na základě azylu] lze prohlásit za nepřípustnou ve smyslu článku 33 procesní směrnice, pokud:

[…]

d. cizinec podal následnou žádost o azyl, v níž neuvedl žádné nové skutečnosti nebo zjištění nebo v níž nebyly označeny žádné nové skutečnosti nebo zjištění, jež by mohly mít význam pro posouzení žádosti;

[…]“

III. Skutkové okolnosti sporu v původním řízení a žádost o rozhodnutí o předběžné otázce

15. LH je afghánským státním příslušníkem, který přibližně tři roky pracoval jako řidič pro ředitele agentury pro rekonstrukci a rozvoj venkovského regionu určité provincie v Afghánistánu (dále jen „bývalý zaměstnavatel“). Po odjezdu z Afghánistánu a příjezdu do Nizozemska požádal LH o azyl, a to z důvodu, že během uvedeného zaměstnání byl několikrát přepaden Tálibánem. LH dále tvrdil, že mu bylo osobně vyhrožováno popravou, pokud Tálibánu nevydá úředníka, pro kterého jezdil.

16. Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (státní tajemník pro spravedlnost a bezpečnost, Nizozemsko, dále jen „státní tajemník“), jakožto příslušný rozhodující orgán [9] v této věci, považoval za věrohodná pouze tvrzení týkající se přepadení. Státní tajemník však nepovažoval za věrohodné tvrzení LH o osobním vyhrožování, když LH žádal o azyl v Nizozemsku.

17. LH podal svou první žádost o azyl u nizozemských orgánů dne 8. prosince 2015. Na podporu své žádosti předložil mimo jiné prohlášení od svého bývalého zaměstnavatele společně s prohlášením místního hasičského sboru ze svého domovského města, obojí obdržené prostřednictvím e-mailu/internetu. Prohlášení od hasičského sboru potvrzovalo, že dům LH byl po jeho odletu z Afghánistánu vypálen. Toto prohlášení také obsahovalo popis toho, co se stalo. Bylo doplněno fotografiemi zničeného domu. Přestože není známo, kdo dům zapálil, LH má za to, že tento čin spáchal Tálibán.

9 – Článek 2 písm. f) procesní směrnice.

18. Vzhledem k tomu, že tvrzení LH o osobním vyhrožování ze strany Tálibánu nebylo považováno za věrohodné, státní tajemník jeho žádost o azyl dne 8. června 2017 zamítl. Opravný prostředek podaný proti tomuto rozhodnutí k předkládajícímu soudu, kterým je rechtbank Den Haag, zittingsplaats 's Hertogenbosch (okresní soud v Haagu, zasedající v Hertogenboschi, Nizozemsko), byl zamítnut jako neopodstatněný. Toto rozhodnutí následně potvrdila dne 23. března 2018 Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (oddělení správního soudnictví Státní rady, Nizozemsko"). Vzhledem k tomu, že Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (oddělení správního soudnictví Státní rady) je nejvyšší správní instancí pro otázky přistěhovalectví v Nizozemsku, bylo toto rozhodnutí konečné.

19. O několik měsíců později, 26. září 2018, podal LH ke státnímu tajemníkovi druhou žádost o azyl. Jednalo se o „následnou žádost" o azyl ve smyslu čl. 2 písm. q) procesní směrnice. V této druhé žádosti se LH snažil zvýšit důvěryhodnost svého tvrzení o tom, že mu bylo osobně vyhrožováno Tálibánem. Za tímto účelem předložil několik dalších dokumentů, včetně originálů prohlášení hasičského sboru společně s otisky prstů svědků. LH rovněž předložil originál prohlášení svého bývalého zaměstnavatele a kopii své pracovní smlouvy. Rovněž uvedl důvody, proč nebyl schopen předložit tyto dokumenty v rámci předchozí žádosti.

20. Státní tajemník měl za to, že následná žádost je nepřípustná. Podle státního tajemníka mohly být tyto dokumenty považovány za „nové skutečnosti nebo zjištění" pro účely následné žádosti pouze tehdy, kdyby bylo prokázáno, že nově předložené dokumenty jsou pravé. Vzhledem k tomu, že příslušný správní orgán, který dokumenty ověřoval, neměl k dispozici žádný referenční materiál, nebyl schopen určit, zda tyto dokumenty byly vyhotoveny orgánem, který je k tomu příslušný, a nebyl ani schopen zjistit jejich pravost a obsahovou správnost. Tímto formálním postupem při posouzení, zda lze dokumenty považovat za „nové skutečnosti a zjištění", postupoval státní tajemník v souladu s judikaturou Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (oddělení správního soudnictví Státní rady).

21. LH podal proti tomuto rozhodnutí dne 4. září 2019 opravný prostředek a požádal předkládající soud o vydání předběžného opatření. LH namítá, že jeho opravný prostředek byl automaticky zamítnut jako nepřípustný, aniž státní tajemník posuzoval důkazní hodnotu originálních dokumentů, které předložil. Podle LH není možné, aby doložil pravost originálních dokumentů, jelikož k tomu nemá finanční zdroje ani praktické prostředky. Vzhledem k tomu, že většina dokumentů pochází od afghánských orgánů, LH tvrdí, že státní tajemník je schopen lépe provést další šetření tak, že přímo kontaktuje afghánské orgány. Považuje tedy za nepřiměřené, aby automatickým zamítnutím těchto původních dokumentů bylo důkazní břemeno uloženo pouze jemu.

22. Předkládající soud uvádí, že posouzení státního tajemníka nikterak nenaznačilo, že dokumenty nebyly pravé nebo že nebyly vydány příslušným orgánem, nebo že jejich obsah byl nepřesný. Státní tajemník totiž ani nevznesl žádné konkrétní pochybnosti týkající se pravosti dotčených dokumentů. Nebyl pouze schopen posoudit, zda dané dokumenty tato kritéria splňují. Lze konstatovat, že státní tajemník v souladu se svými pravidly a praxí nevyslechl LH před zamítnutím jeho žádosti.

23. Předkládající soud má pochybnosti, zda je výše popsaná ustálená judikatura Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (oddělení správního soudnictví Státní rady) v souladu s unijním právem. Odkazuje zejména na rozsudek Evropského soudu pro lidská práva (dále jen „ESLP") ve věci M. D. a M. A. v. Belgie, ve kterém ESLP uvedl, že odmítnutí dokumentů bez zkoumání jejich pravosti, relevance a důkazní hodnoty představuje příliš formalistický přístup, a to i v případě následné žádosti [10].

10 – ESLP, rozsudek ze dne 19. ledna 2016 (CE:ECHR:2016:0119JUD005868912, body 55 a 64).

24. Předkládající soud má obavy, že kdyby se originální dokumenty nemusely obsahově posuzovat pouze z toho důvodu, že nelze prokázat jejich pravost, mohlo by to být v rozporu s právem na azyl, zákazem navracení a právem na účinný opravný prostředek ve smyslu článků 18, 19 a 47 Listiny základních práv Evropské unie (dále jen „Listina"), zejména pokud jsou vykládány v souladu s články 3 a 13 Evropské úmluvy o lidských právech (EÚLP). To platí tím spíše, že praxe spočívající ve vyřazení originálních dokumentů, jejichž pravost nelze prokázat (dále jen „neověřené dokumenty") v následném řízení, znamená, že rozhodnutí může být přijato bez vyslechnutí žadatele.

25. Předkládající soud dále tvrdí, že neověřené dokumenty se neposuzují pouze v rámci následného řízení, neboť jsou zohledněny v původním řízení. Vysvětluje, že ustálená judikatura Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (oddělení správního soudnictví Státní rady) zdůrazňuje, že důvody žadatele již byly posouzeny jako nevěrohodné a že k tomu může státní tajemník při posouzení neověřených dokumentů přihlédnout. Vzhledem k tomu, že se Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (oddělení správního soudnictví Státní rady) ve své ustálené judikatuře vyjádřilo pouze k důkaznímu břemenu, předkládající soud se dále táže, zda s kopiemi má být v tomto ohledu zacházeno odlišně než s dokumenty pocházejícími ze zdroje, jejž nelze objektivně ověřit. Pochybuje rovněž o tom, zda důkazní břemeno ohledně pravosti dokumentů může být při následné žádosti uloženo pouze žadateli o mezinárodní ochranu.

26. Za těchto podmínek se předkládající soud rozhodl přerušit řízení, nařídit do doby rozhodnutí o opravném prostředku předběžné opatření a položit Soudnímu dvoru následující předběžné otázky:

„1) Je v souladu s čl. 40 odst. 2 směrnice 2013/32 ve spojení s čl. 4 odst. 2 směrnice 2011/95, 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?

2) 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?"

27. Písemná vyjádření předložili LH, nizozemská vláda a Evropská komise.

IV. Analýza

28. Obě otázky se týkají výkladu článku 40 procesní směrnice ve spojení s čl. 4 odst. 2 kvalifikační směrnice. Podstatou první otázky předkládajícího soudu je, zda je výklad vnitrostátního práva, kterým se provádí čl. 40 odst. 2 procesní směrnice, podle něhož neověřené dokumenty nemohou nikdy představovat „nové skutečnosti nebo zjištění", v rozporu s tímto ustanovením, jakož i s články 47 a 52 Listiny. Tato otázka se tedy zaměřuje na to, co lze pro účely tohoto ustanovení považovat za „nové skutečnosti nebo zjištění". Pro případ, že by měl Soudní dvůr za to, že toto ustanovení zakazuje automatické odmítnutí neověřených dokumentů, se předkládající soud v druhé části první otázky táže, zda se toto posouzení změní v případě kopií, a nikoli neověřených originálních dokumentů. Podstatou druhé otázky předkládajícího soudu je, zda rozhodující orgán může v rámci zkoumání dokumentů rozlišovat dokumenty předložené v první žádosti a dokumenty předložené v následné žádosti a zda v posledně uvedeném případě může členský stát rozhodnout, že již nadále nebude plnit povinnost spolupráce, pokud nelze pravost těchto dokumentů zjistit.

29. Tyto otázky jsou natolik úzce propojeny, že navrhuji přezkoumat je společně.

A. Předběžné poznámky

30. Zaprvé je třeba uvést, že i když procesní směrnice usiluje o to, aby v podobných případech bylo postupováno stejně a aby byl výsledek stejný, je její přístup založen na pojetí jednotného azylového řízení a minimálních společných pravidlech [11]. Tato směrnice nicméně obsahuje řadu ustanovení, která členským státům konkrétně umožňují stanovit odlišná nebo dodatečná pravidla – nad rámec obecného oprávnění zavést nebo zachovat příznivější normy stanovené v článku 5 procesní směrnice. Tento prostor pro uvážení musí být nicméně využíván v souladu se základními cíli, na nichž je uvedená směrnice založena, jakož i s Listinou [12].

31. Pokud jde o následné žádosti, členské státy mohou stanovit další důvody pro posouzení následné žádosti [13]. Mohou rovněž stanovit, že další posouzení následné žádosti vyžaduje, aby žadatel nemohl v předchozím řízení bez vlastního zavinění uvést skutečnosti, na kterých založil svou žádost v předchozím řízení [14]. Členské státy mají mimoto pravomoc učinit výjimky z práva setrvat [15] a v oblasti procesních pravidel [16]. Nyní se vrátím k druhému z těchto ustanovení.

B. Struktura řízení o následných žádostech

32. Článek 40 odst. 2 a 3 procesní směrnice upravuje předběžné řízení [17], pokud se rozhoduje o přípustnosti nové žádosti o mezinárodní ochranu po zamítnutí předchozí žádosti. Toto ustanovení stanoví dvě kritéria. Zaprvé je třeba, aby se objevily nebo byly žadatelem předloženy „nové skutečnosti nebo zjištění“ týkající se posouzení, zda lze žadatele uznat za osobu požívající mezinárodní ochrany. Zadruhé musí tyto nové skutečnosti nebo zjištění významně zvýšit pravděpodobnost uznání žadatele za osobu požívající mezinárodní ochrany ve smyslu kvalifikační směrnice. Druhý krok je podmíněný splněním prvního. Pokud byla obě tato kritéria splněna, čl. 40 odst. 3 procesní směrnice stanoví, že žádost se dále posuzuje podle kapitoly II procesní směrnice. Kapitola II obsahuje výčet základních zásad a záruk, které jsou základem řízení o přiznávání a odnímání mezinárodní ochrany. Naproti tomu při předběžném posouzení podle čl. 42 odst. 1 procesní směrnice mají žadatelé k dispozici (pouze) záruky uvedené v čl. 12 odst. 1 procesní směrnice [18].

11 – V tomto smyslu viz rozsudek ze dne 25. července 2018, A (C-404/17, EU:C:2018:588, bod 30), jakož i mé stanovisko ve věci Addis (C-517/17, EU:C:2020:225, bod 74).

12 – Ohledně dalších směrnic, které jsou součástí společného evropského azylového systému, viz rozsudky ze dne 21. prosince 2011, N. S. a další (C-411/10 a C-493/10, EU:C:2011:865, bod 68), ze dne 13. března 2019, E. (C-635/17, EU:C:2019:192, bod 53); a ze dne 12. prosince 2019, Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal (Sloučení rodiny – sestra uprchlíka) (C-519/18, EU:C:2019:1070, body 62 a 64).

13 – Podle čl. 40 odst. 3 druhé věty procesní směrnice.

14 – Článek 40 odst. 4 procesní směrnice. Postup popsaný v článku 40 lze použít rovněž v případech uvedených v odstavci 6 téhož článku. O tyto případy se však v projednávané věci nejedná.

15 – Článek 41 procesní směrnice. O toto ustanovení se však v projednávané věci nejedná.

16 – Článek 42 odst. 2 procesní směrnice.

17 – Toto předběžné řízení je specificky upraveno v čl. 40 odst. 2 procesní směrnice u následných žádostí a musí být odlišeno od původní žádosti.

18 – I když je uveden pouze odkaz na článek 12 procesní směrnice a z čl. 40 odst. 3 uvedené směrnice lze vyvodit, že ne všechna ustanovení druhé kapitoly jsou použitelná na předběžné posouzení, neznamená to, že členské státy mají neomezený prostor pro uvážení, pokud jde o způsob, jakým toto řízení vést. Viz například rozsudek ze dne 9. února 2017, M (C-560/14, EU:C:2017:101, bod 25), kde Soudní dvůr uvedl, že právo být vyslechnut je nedílnou součástí dodržování práva na obhajobu, jež je obecnou zásadou unijního práva a použije se v případě, kdy orgány členských států přijímají opatření, která spadají do působnosti unijního práva, i v případě, že použitelná právní úprava výslovně takovou formalitu nestanovila. Pouhá zmínka v čl. 42 odst. 1 procesní směrnice, podle níž musí být při předběžném posouzení zajištěno, aby žadatelé měli k dispozici záruky stanovené v čl. 12 odst. 1 této směrnice, tedy v žádném případě neznamená, že se v případě předběžného posouzení neuplatní požadavky na přezkum žádostí uvedené v článku 10 této směrnice, který obsahuje několik naprosto základních pravidel [například aby žádosti byly posuzovány objektivně a nestranně a aby o nich bylo stejným způsobem rozhodováno podle odst. 3 písm. a)].

33. I když čl. 42 odst. 2 procesní směrnice umožňuje členským státům stanovit pravidla vnitrostátního práva ohledně provádění předběžného posouzení, členské státy nemají prostor pro uvážení ohledně kritérií předběžného posouzení [19]. Pokud se objeví „nové skutečnosti nebo zjištění" a pokud významně zvyšují pravděpodobnost uznání žadatele za osobu požívající mezinárodní ochrany [20], musí být tato nová žádost o azyl dále posouzena. Článek 42 odst. 2 procesní směrnice dále umožňuje, aby členské státy přijaly pravidla, která uloží žadatelům v následném řízení povinnost, aby uvedli skutečnosti a předložili důkazy, které odůvodňují nové řízení, stejně tak, aby bylo provedeno předběžné posouzení pouze na základě písemného podání [21]. Toto ustanovení však stanoví, že tato pravidla „nesmí znemožnit přístup žadatelů k novému řízení, ani vést k účinnému odepření nebo výraznému omezení tohoto přístupu" [22].

34. Mám však za to, že praxe státního tajemníka – která byla podle předkládajícího soudu potvrzena Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (oddělení správního soudnictví Státní rady) – *nikdy* nepovažovat neověřené dokumenty za „nové skutečnosti nebo zjištění" pro účely následné žádosti, nespadá pod výjimku stanovenou v čl. 42 odst. 2 procesní směrnice. Tento názor zastávám proto, že se tato praxe netýká oblastí, na které se vztahuje tato výjimka, ani se nezdá, že by v Nizozemsku existovalo pozitivní pravidlo vnitrostátního práva [23], jehož cílem je právě provádění této praxe.

35. Jak uvedl předkládající soud, státní tajemník dokumenty, které nebyly ověřeny a které žadatel o azyl předložil v následné žádosti, jednoduše nebere v potaz z toho důvodu, že je nepovažuje za „nové skutečnosti nebo zjištění". To znamená, že již nejsou brány v potaz v rámci prvního kritéria čl. 40 odst. 2, a nikoli v rámci druhého kritéria obsaženého v čl. 40 odst. 3 procesní směrnice. Jak vysvětlím níže, jsem toho názoru, že *ex ante* pravidlo nebo praxe tohoto druhu je jednoduše v rozporu s čl. 40 odst. 2 a 3 této směrnice. Mohou se zajisté vyskytnout mnohé případy, ve kterých neověřené dokumenty nemají žádnou důkazní hodnotu, mimo jiné když i zběžné pročtení ukazuje, že byly za tímto účelem zfalšovány. Veškeré takové neověřené dokumenty však nelze jednoduše bez dalšího odmítnout: bude záležet především na otázkách kontextu, relevantnosti, proveditelnosti ověření a v některých případech možná i na zátěži, kterou by musel rozhodující orgán ve snaze ověřit dokumenty nést.

C. Judikatura Evropského soudu pro lidská práva

36. V této fázi může být užitečné zkoumat dvě nedávná rozhodnutí ESLP, na která předkládající soud výslovně odkazuje, týkající se otázky ověření dokumentů v azylových věcech. První z nich je rozsudek ve věci Singh v. Belgie [24]. Jednalo se o případ, kdy žadatelé původně přiletěli z Moskvy na letiště v Bruselu. Nesouhlasili se svým vyhoštěním do Ruska, protože se obávali následné repatriace do Afghánistánu v rozporu s článkem 3 EÚLP. Žadatelé tvrdili, že byli sikhové, kteří původně uprchli z Afghánistánu.

19 – S výjimkou případů, kdy členské státy mohou stanovit jiné důvody pro další posuzování následné žádosti podle čl. 40 odst. 3 druhé věty procesní směrnice a v souladu se zásadou, podle které by členské státy měly být oprávněny přijmout nebo zachovat příznivější ustanovení (viz článek 5 a bod 14 odůvodnění procesní směrnice).

20 – Toto kritérium zajisté poskytuje rozhodujícímu orgánu prostor pro uvážení. Prostor pro uvážení však nesmí být uplatňován způsobem, který by mohl ohrozit cíl této směrnice (viz stanovisko generálního advokáta N. Wahla ve věci E., C-635/17, EU:C:2018:973, bod 51, pokud jde o směrnici Rady 2003/86/ES ze dne 22. září 2003 o právu na sloučení rodiny, Úř. věst. 2003, L 251, s. 12).

21 – S výjimkou případů podle čl. 40 odst. 6 procesní směrnice, které nejsou předmětem projednávané věci. Nizozemsko přijalo příslušná pravidla v článku 3.118b Vreemdelingenbesluit 2000 (vyhláška o cizincích z roku 2000) a v bodě C1/2.9 Vreemdelingencirculaire 2000 (oběžník o cizincích z roku 2000), které upravují možnost přijmout rozhodnutí bez vedení osobního pohovoru. Praxe spočívající v tom, že se jako „nové skutečnosti a zjištění" nikdy nepřijímají neověřené dokumenty, je však založena na praxi a ustálené judikatuře Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (oddělení správního soudnictví Státní rady).

22 – Podle předkládajícího soudu Nizozemsko těchto možností využilo. Otázky předkládajícího soudu se jich však přímo netýkají, ale týkají se výkladu podaného judikaturou Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (oddělení správního soudnictví Státní rady) k čl. 30a odst. 1 písm. d) zákona o cizincích 2000, který provádí pravidla o následných žádostech do nizozemského práva.

23 – Obdobně viz rozsudek ze dne 25. července 2018, A (C-404/17, EU:C:2018:588, bod 31).

24 – ESLP, rozsudek ze dne 2. října 2012, Singh a další v. Belgie, (CE:ECHR:2012:1002JUD003321011).

37. Jejich žádost o postavení uprchlíka však byla belgickými azylovými úřady zamítnuta, jelikož neprokázali afghánskou státní příslušnost. V rámci řízení o opravném prostředku předložili žadatelé nové dokumenty, a sice e-maily mezi jejich právními zástupci a zástupcem belgického výboru na podporu uprchlíků (partner UNHCR) a UNHCR v Novém Dillí. Zástupce UNHCR v Novém Dillí předložil jako přílohy k těmto e-mailům „osvědčení“, podle nichž byli žadatelé vedeni jako uprchlíci pod mandátem UNHCR. Navzdory těmto novým dokumentům však Conseil du contentieux des étrangers (Rada pro spornou cizineckou agendu, Belgie) žádosti o afghánské státní příslušnosti nevyhověla. Měla za to, že nové dokumenty bylo třeba považovat za dokumenty, které nemají přesvědčivou hodnotu z důvodu, že byly snadno padělatelné, a konstatovala, že žadatelé neposkytli originály příslušných dokumentů.

38. ESLP ve svém rozsudku konstatoval porušení článku 13 EÚLP (ustanovení o účinném opravném prostředku) a článku 3 EÚLP. ESLP s odkazem na jinak potenciálně závažné důsledky pro žadatele dospěl k závěru [25], že povinností státních orgánů bylo prokázat, že byly co nejdůslednější a že žádosti pečlivě přezkoumaly („úplné posouzení“) podle článku 3 EÚLP. To znamená, že vnitrostátní orgány musí vyloučit jakoukoli pochybnost, ať je jakkoli legitimní, pokud jde o neopodstatněnost žádosti o ochranu, bez ohledu na rozsah pravomoci tohoto orgánu [26]. ESLP uvedl, že vzhledem k tomu, že dotčené dokumenty tvořily jádro žádosti o ochranu, jejich odmítnutí, aniž byla „ověřena jejich pravost“, nebylo pečlivým a důsledným přezkumem očekávaným od vnitrostátních orgánů na základě požadavku článku 13 EÚLP o účinném opravném prostředku za účelem ochrany jednotlivců, kteří se obávají mučení nebo nelidského či ponižujícího zacházení podle článku 3 EÚLP, a to za situace, kdy by (relativně) jednoduchý proces šetření ze strany UNHCR mohl s konečnou platností vyřešit otázku pravosti a spolehlivosti těchto dokumentů [27].

39. Druhým rozhodnutím je M. D. a M. A. v. Belgie [28]. Tato věc se týkala dvou ruských státních příslušníků čečenského původu, kteří žili v Belgii a měli být vyhoštěni do Ruska. MD tvrdil, že jeho otec byl zavražděn příznivci muže, který se později stal hlavním představitelem Čečenské republiky. Bylo uvedeno, že starší bratr M. D. tuto vraždu následně pomstil zavražděním rodinného příslušníka tohoto vůdce. O dva měsíce později byli M. D. a jeho manželka M. A. napadeni během narozeninové oslavy, načež uprchli do Ingušska. Uvedli, že je matka a sestra M. D. informovaly o tom, že po opuštění Ruska hledali M. D. a M. A. nějací muži. Kromě toho tvrdili, že švagr M. D., který zůstal v Čečensku, byl po jejich odjezdu zavražděn.

25 – Tamtéž, bod 103.

26 – Tamtéž. ESLP opakovaně rozhodl, že společné použití článku 3 a 13 EÚLP vyžaduje, aby žadatelé o mezinárodní ochranu měli možnost využít účinného opravného prostředku, existují-li závažné důvody se domnívat, že v případě vyhoštění bude žadatel vystaven osobnímu a skutečnému nebezpečí, že s ním bude zacházeno v rozporu s článkem 3 EÚLP. V takovém případě z článku 3 EÚLP vyplývá povinnost nevyhostit dotyčnou osobu do této země. S ohledem na význam článku 3 EÚLP a na nenapravitelnou povahu újmy, která může být jeho porušením způsobena, vyžaduje článek 13 EÚLP pečlivý přezkum a nezávislé a důsledné posouzení jakéhokoliv tvrzení, které poukazuje na nebezpečí, že v případě vyhoštění může být žadatel vystaven zacházení, které je v rozporu s článkem 3 EÚLP (ESLP, rozsudek ze dne 21. ledna 2011, M. S. S. v. Belgie a Řecko, CE:ECHR:2011:0121JUD003069609, body 293 a 387, jakož i v nich citovaná judikatura). Viz rovněž ESLP, rozsudek ze dne 12. prosince 2012, F. N. a další v. Švédsko (CE:ECHR:2012:1218JUD002877409, bod 66) a ESLP, rozsudek ze dne 18. listopadu 2013, M. A. v. Švýcarsko (CE:ECHR:2014:1118JUD005258913, body 52 a 53), jakož i analýza judikatury ESLP ve stanovisku generálního advokáta P. Mengozziho ve věci Alheto (C-585/16, EU:C:2018:327, body 68 a 69) týkající se čl. 46 odst. 3 procesní směrnice. Je třeba rovněž uvést, že článek 3 EÚLP se nevztahuje pouze na mučení nebo nelidské či ponižující zacházení ze strany státních úředníků, ale použije se rovněž tehdy, pokud nebezpečí, jako je tomu v projednávané věci, pochází od osob nebo skupin osob, které nejsou státními úředníky, lze-li prokázat, že nebezpečí je skutečné a že orgány přijímajícího státu nejsou schopny tomuto nebezpečí poskytnutím vhodné ochrany zabránit. V tomto smyslu viz ESLP, rozsudek ze dne 17. prosince 1996, Ahmed v. Rakousko (CE:ECHR:1996:1217JUD002596494) a ESLP, rozsudek ze dne 4. června 2015, J. K. a další v. Švédsko (CE:ECHR:2015:0604JUD005916612, bod 50).

27 – ESLP, rozsudek ze dne 2. října 2012, Singh a další v. Belgie, (CE:ECHR:2012:1002JUD003321011, bod 104).

28 – ESLP, rozsudek ze dne 19. ledna 2016 (CE:ECHR:2016:0119JUD005868912).

40. Při vstupu do Belgie podali M. D. a M. A. první žádost o azyl. Office des étrangers (cizinecký úřad, Belgie) prohlásil tuto žádost za nepřípustnou zejména z toho důvodu, že osobní msta není důvodem pro udělení azylu. Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides (Generální komisař pro uprchlíky a osoby bez státní příslušnosti, Belgie) toto rozhodnutí potvrdil, když konstatoval, že popis událostí ze strany M. D. a M. A. nebyl věrohodný. Conseil d'État (Státní rada, Belgie) následně jejich žádost o soudní přezkum zamítla z důvodu, že se M. D. ani M. A. nezúčastnili jednání. Poté jim byl doručen příkaz k opuštění území.

41. Následně M. D. a M. A. podali tři nové žádosti. K těmto novým žádostem o azyl připojili několik zpráv zveřejněných v místním tisku v Čečensku, ve kterých byla nabízena odměna za informace o místě pobytu M. D. Rovněž předložili úmrtní list švagra a předvolání M. D. na policejní oddělení v Grozném, a to ve věci podezření z nezákonného držení zbraní a účasti v nedovolené ozbrojené organizaci. Tyto nové žádosti byly zamítnuty z důvodu, že nebyly předloženy „nové skutečnosti". Rozhodující orgán toto posouzení odůvodnil tak, že předložené důkazy nepocházely z objektivního zdroje nebo z dokumentu vydaného orgánem [29], že datum dokumentu předloženého jako nový důkaz předcházelo dřívější žádosti, a měl být tedy předložen v této fázi, a že byly předloženy (pouze) originály dokumentů, které již byly předloženy dříve. Důvody, pro které žadatelé nemohli předložit tyto dokumenty dříve, toto posouzení nezměnily [30]. Tyto následné žádosti byly tedy také zamítnuty a žadatelům byl doručen příkaz k opuštění území, jakož i příkaz k jejich zajištění na určeném místě až do jejich vyhoštění.

42. V návaznosti na stížnost podanou k ESLP měl tento soud za to, že za zvláštních okolností těchto žadatelů představuje hrozba jejich vyhoštění do Ruska, aniž belgické orgány nejprve znovu přezkoumaly nebezpečí, kterému ve světle dokumentů předložených na podporu jejich čtvrté žádosti o azyl čelí, porušení článku 3 EÚLP.

43. S odkazem na svou judikaturu týkající se článku 3 EÚLP nicméně ESLP uznal legitimní zájem států omezit opakované a zjevně zneužívající žádosti o azyl a stanovit tak zvláštní pravidla pro vyřizování takových žádostí. Konstatoval, že vyřízení následné žádosti ve zrychleném řízení samo o sobě nevede k závěru, že toto posouzení nesplňuje kritéria vyžadovaná článkem 3 EÚLP [31].

44. ESLP však měl dále za to, že skutečnost, že předložené dokumenty nebyly považovány za nové skutečnosti, *de facto* znamenala, že nebylo vůbec posouzeno údajné nebezpečí, kterému by žadatelé v případě vyhoštění čelili [32]. Uvedený soud rozhodl, že nezohlednění těchto dokumentů, které tvoří základ žádosti o ochranu, nesplnilo požadavky pečlivého a důsledného nezávislého posouzení, které se od vnitrostátních orgánů očekává, aby byla zajištěna účinná ochrana proti porušení článku 3 EÚLP. ESLP rovněž kritizoval nepřiměřené důkazní břemeno ležící na žadatelích, pokud jsou dokumenty, které předkládají, odmítnuty pouze z důvodu, že pocházejí z doby před podáním jejich poslední žádosti, a to bez ohledu na jejich úsilí prokázat, že je nebyli schopni předložit dříve.

45. ESLP přitom své rozhodnutí zcela založil na článku 3 EÚLP. Za těchto podmínek nepovažoval za nutné zkoumat tytéž skutečnosti z hlediska použití článků 3 a 13 EÚLP ve vzájemném spojení [33].

29 – Předloženými dokumenty byly články z tisku, o nichž měl rozhodující orgán za to, že mohly být zveřejněny z podnětu žadatele. Dalšími důvody, proč rozhodující orgán nepovažoval předložené důkazy za nové, byly, že zpráva týkající se úmrtí švagra žadatele nezmiňovala žadatele a že neexistovala žádná souvislost mezi jiným dokumentem týkajícím se úmrtí jeho rodičů a jeho bratrů a útěkem žadatele.

30 – ESLP, rozsudek ze dne 19. ledna 2016, M. D. a M. A. v. Belgie, CE:ECHR:2016:0119JUD005868912, body 19 až 31).

31 – Tamtéž. Body 55 a 56.

32 – To bylo v tomto případě týkajícím se Belgie obzvláště patrné, neboť pravomoc posoudit, zda byly předloženy nové skutečnosti, a posoudit obsah těchto dokumentů, byla rozdělena mezi cizinecký úřad a Generálního komisaře pro uprchlíky a osoby bez státní příslušnosti. Teprve poté, co cizinecký úřad skutečnosti posoudí jako nové, bude spis předán posledně uvedenému orgánu.

33 – ESLP, rozsudek ze dne 19. ledna 2016, M. D. a M. A. v. Belgie, CE:ECHR:2016:0119JUD005868912, bod 70).

46. Ačkoli se tato věc zjevně netýká povinnosti státu ověřovat dokumenty, ale spíše přípustnosti neověřených dokumentů v následné žádosti, nedomnívám se, že rozsudek ve věci Singh v. Belgie [34] nebo rozsudek ve věci M. D. a M. A. v. Belgie [35] stanoví pro všechny smluvní státy univerzální *ex ante* povinnost provést vlastní přezkum pravosti jakéhokoli cizího dokumentu předloženého žadatelem o azyl. Samozřejmě mohou existovat zvláštní případy se zvláštními skutečnostmi, v nichž bude neprovedení šetření z vlastního podnětu způsobeno nedbalostí dotyčného členského státu. Ne všechny případy budou potenciálně stejně jednoduché jako tyto dvě věci: důležitými faktory jsou také relevantnost, proveditelnost a možná i náklady. V mnoha případech bude žadatel schopen provést vlastní šetření a poskytnout orgánům další dokumenty nebo jiné informace [36].

47. Je třeba rovněž připomenout, že například ve věci Singh v. Belgie [37] byly dokumenty, které byly v této věci předloženy, Radou pro spornou cizineckou agendu zamítnuty z důvodu, že takové dokumenty byly lehce padělatelné a nebyly předloženy originály. Tento orgán však na základě vlastního přezkumu těchto dokumentů nedospěl k závěru o jejich nepravosti: pouze uvedl, že se jedná o snadno padělatelný typ. Zdá se, že podobně tomu bylo ve věci M. D. a M. A. v. Belgie [38], ve které belgické orgány nechtěly posoudit další dokumenty v rámci nové žádosti o azyl, i když se zdálo, že tyto dokumenty byly velmi podstatné pro jakékoliv posouzení věrohodnosti tvrzení M. D. a M. A. týkajících se nebezpečí, jemuž by čelili v případě návratu do Ruska.

48. Podle čl. 52 odst. 3 Listiny mají práva vyplývající z Listiny, pokud odpovídají právům zaručeným EÚLP, stejný smysl a stejný rozsah, jaký jim přikládá uvedená úmluva. Vzhledem k tomu, že je zákaz stanovený v článku 3 EÚLP stejný jako zákaz uvedený v článku 4, ale také v čl. 19 odst. 2 Listiny [39], je výše citovaná judikatura ESLP rovněž relevantní v rámci uplatňování Listiny [40].

49. Jaký je tedy význam těchto rozhodnutí Evropského soudu pro lidská práva pro toto řízení? Jak uvedl předkládající soud, státní tajemník neověřené dokumenty nezohledňuje v žádné následné žádosti o azyl, neboť nejsou považovány za „nové skutečnosti nebo zjištění“. To znamená, že nejsou brány v potaz již podle prvního kritéria obsaženého v čl. 40 odst. 2, namísto podle druhého kritéria obsaženého v čl. 40 odst. 3 procesní směrnice. Tato rozhodnutí posilují postoj, který jsem již uvedl, že *ex ante* praxe, při které se v nových žádostech o azyl automaticky nezohledňují neověřené dokumenty, není prostě v souladu s požadavky čl. 40 odst. 2 a 3 procesní směrnice a z tohoto důvodu ani se základními normami stanovenými pro posuzování žádosti o azyl, která přináší závažné otázky podle článku 3 EÚLP a článku 4 Listiny.

D. „Nové skutečnosti nebo zjištění“

50. Jak správně uvedl předkládající soud, procesní směrnice neobsahuje žádnou definici pojmu „nové skutečnosti nebo zjištění“ ani pouze pojmu „skutečnosti“.

34 – ESLP, rozsudek ze dne 2. října 2012, Singh a další v. Belgie, (CE:ECHR:2012:1002JUD003321011).

35 – Rozsudek ze dne 19. ledna 2016 (CE:ECHR:2016:0119JUD005868912).

36 – Dokumenty přitom nejsou jediným způsobem jak prokázat, že žadatel má právo na mezinárodní ochranu, a skutečnost, že dokumenty nejsou ověřeny, nutně neznamená, že nemají důkazní hodnotu, viz body 51 a 59 a násl. tohoto stanoviska. Viz rovněž ESLP, rozsudek ze dne 23. srpna 2016, J. K. a další v. Švédsko (CE:ECHR:2016:0823JUD005916612, body 91 až 98), týkající se konkrétních povinností žadatele a státu.

37 – ESLP, rozsudek ze dne 2. října 2012, Singh a další v. Belgie, (CE:ECHR:2012:1002JUD003321011).

38 – ESLP, rozsudek ze dne 19. ledna 2016 (CE:ECHR:2016:0119JUD005868912).

39 – Článek 19 odst. 2 Listiny je konkrétnějším ustanovením, které podle Vysvětlení k Listině základních práv zahrnuje příslušnou judikaturu ESLP týkající se článku 3 EÚLP. Viz rozsudek ze dne 14. května 2019, M a další (Odnětí postavení uprchlíka) (C-391/16, C-77/17 a C-78/17, EU:C:2019:403, bod 94)v.

40 – Procesní směrnice a kvalifikační směrnice totiž výslovně uvádějí, že respektují základní práva a ctí zásady uznané v Listině, a to podle bodu 60 odůvodnění procesní směrnice a bodu 16 odůvodnění kvalifikační směrnice.

51. Článek 4 odst. 2 kvalifikační směrnice definuje „náležitosti potřebné k doložení žádosti o mezinárodní ochranu“, na které odkazuje čl. 4 odst. 1 této směrnice. Tato definice je velmi široká a zahrnuje prohlášení žadatele a všechny dokumenty, jež má žadatel k dispozici, týkající se zejména jeho původu nebo místa jeho předchozího pobytu, jakož i důvodů podání žádosti o mezinárodní ochranu. Tato definice zjevně neomezuje kvalitu dokumentů, které mají být posuzovány, na dokumenty, jejichž pravost lze prokázat.

52. Je však třeba uvést, že čl. 4 odst. 5 kvalifikační směrnice se týká konkrétně případu, kdy jednotlivá prohlášení žadatele nejsou doložena písemnými nebo jinými doklady. Uvádí pět kritérií, která musí být splněna, aby tato prohlášení mohla být posuzována bez důkazů. Všechna tato kritéria se vztahují buď na úsilí žadatele poskytnout tyto dokumenty, nebo na jeho hodnověrnost, přičemž obojí spolu souvisí. Je-li tedy možné posoudit aspekty žádosti o azyl bez jakéhokoli písemného nebo jiného důkazu, musí být rovněž možné na podporu údajů uvedených v žádosti o azyl posoudit dokumenty, jejichž pravost není potvrzena.

53. Při posuzování pojmu „nové skutečnosti a zjištění“ je třeba rovněž připomenout, že procesní směrnice je rozdělena do různých kapitol, z nichž druhá kapitola stanovuje základní procesní zásady a záruky. Kapitola III je věnována řízením v prvním stupni, ke kterým patří řízení o následné žádosti. První ustanovení této třetí kapitoly, článek 31, stanoví, že členské státy vyřizují žádosti o mezinárodní ochranu v řízení o posouzení žádosti v souladu se základními zásadami a zárukami uvedenými v kapitole II. Posouzení v plném rozsahu v souladu s těmito zásadami je tedy pravidlem. V článku 33 procesní směrnice jsou uvedeny případy, ve kterých může být žádost považována za nepřípustnou. Článek 33 odst. 2 písm. d) uvedené směrnice stanoví, že členský stát může následnou žádost považovat za nepřípustnou, pokud se v ní neobjevily nebo nebyly žadatelem předloženy žádné nové skutečnosti nebo zjištění týkající se posouzení podle kvalifikační směrnice.

54. I v případech nepřípustnosti je v článku 34 procesní směrnice stanoveno zvláštní procesní pravidlo, a sice povinnost provedení pohovoru o přípustnosti. Členské státy však mohou v případě následné žádosti opět učinit výjimku [41], pokud členský stát využije možnosti stanovit ve vnitrostátním právu pravidla pro předběžné posouzení podle článku 42 procesní směrnice. Jak jsem již uvedl, čl. 42 odst. 2 písm. b) této směrnice povoluje, aby bylo provedeno předběžné posouzení pouze na základě písemného podání. Posouzení v plném rozsahu podle druhé kapitoly procesní směrnice tedy nemusí být ve výjimečných případech provedeno a v ještě výjimečnějších případech nemusí být provedeno, aniž by byla žadateli před přijetím takového rozhodnutí poskytnuta příležitost k osobnímu pohovoru. To znamená, že čl. 33 odst. 2 písm. d) procesní směrnice stanoví důvody pro vyloučení jakéhokoli dalšího posouzení. Vzhledem k tomu, že jde o výjimku z obecného pravidla uvedeného v čl. 31 odst. 1 procesní směrnice, je třeba ji vykládat restriktivně [42].

55. Cílem procesní směrnice je zavést společný rámec záruk umožňujících zajistit plné dodržování Ženevské úmluvy a základních práv [43]. Jednou z jeho hlavních charakteristik je, že každý žadatel o azyl by měl mít přístup k účinnému řízení, možnost spolupracovat a řádně komunikovat s příslušnými orgány tak, aby mohl předkládat důležité skutečnosti o svém případu, a dostatečné procesní záruky pro sledování svého případu v průběhu všech fází řízení [44].

41 – Článek 34 odst. 1 první pododstavec třetí věta procesní směrnice.

42 – Tato zásada je dále potvrzena bodem 43 odůvodnění procesní směrnice. Viz rovněž stanovisko generálního advokáta M. Bobka ve věci LH (Tompa) (C-564/18, EU:C:2019:1056, bod 51), pokud jde o pojem bezpečné země [výjimka podle čl. 33 odst. 2 písm. c) procesní směrnice].

43 – Viz stanovisko generálního advokáta Y. Bota ve věcech X a X a Y (C-175/17 a C-180/17, EU:C:2018:34, bod 31) ve vztahu k předchůdkyni procesní směrnice. Toto posouzení je i nadále použitelné na procesní směrnici, jak vyplývá z bodů 3, 25 a 60 jejího odůvodnění.

44 – Viz bod 25 odůvodnění procesní směrnice.

56. Následná žádost je jedním z mála případů, kdy jsou práva žadatele na vylíčení jeho případu v souladu se *všemi* základními zásadami a zárukami uvedenými v kapitole II procesní směrnice omezena. Jak lze usuzovat z bodu 36 odůvodnění uvedené směrnice, v těchto věcech je zajištěna rovnováha mezi úsilím o zajištění správného uznání osob, které potřebují ochranu, a zájmy členských států na rychlém a účinném rozhodování. Podle tohoto bodu odůvodnění by bylo nepřiměřené stanovit členským státům povinnost provést nové posouzení v plném rozsahu, pokud žadatel předloží následnou žádost *bez nových důkazů nebo důvodů*. Článek 42 procesní směrnice proto stanoví předběžné posouzení, jehož účelem je zprostit členské státy povinnosti zabývat se stejnými skutečnostmi a důkazy v různých řízeních, která pravděpodobně nebudou mít odlišné výsledky. Rovnováha ve prospěch takového rychlého rozhodování závisí zcela a kriticky na otázce, zda se objevily nebo byly předloženy „nové skutečnosti nebo zjištění“, jak je toto kritérium popsáno v čl. 33 odst. 2 písm. d) a v čl. 40 odst. 2 procesní směrnice. Pouze v případě, že tomu tak není, se rovnováha vychýlí a příslušný správní orgán může při pokusu o zajištění správného uznání osoby, která si zasluhuje mezinárodní ochranu, zmírnit svou přísnost [45].

57. Myšlenkou tohoto ustanovení je, že k posouzení jiných než nových skutečností již došlo v souladu s kapitolou II v prvním řízení. Pokud nejsou předloženy nové skutečnosti nebo zjištění, nelze očekávat odlišný výsledek řízení, což činí nové posouzení nadbytečným. Druhé kritérium tohoto předběžného posouzení obsažené v čl. 40 odst. 3 procesní směrnice omezuje nové skutečnosti a zjištění na takové, které *významně zvyšují pravděpodobnost* uznání žadatele za osobu požívající mezinárodní ochrany. Pouze toto druhé kritérium se zaměřuje na kvalitu nových důkazů. Podle prvního kritéria stačí, aby se nové důkazy vztahovaly k posouzení toho, zda žadatel splňuje podmínky pro přiznání mezinárodní ochrany.

58. Nizozemská vláda má za to, že pokud jsou dokumenty, jejichž kopie již byly předloženy v předchozí žádosti, znovu předloženy v jejich originálech, mohou situaci vyjasnit pouze v případě, lze-li prokázat pravost těchto dokumentů. Pokud tomu tak není, nelze je považovat za „nové skutečnosti a zjištění“. To si zasluhuje dvě poznámky. Zaprvé se zdá, že nizozemská vláda zaměňuje obě relevantní kritéria, a sice i) zda byly předloženy „nové skutečnosti nebo zjištění“, a ii) zda „významně zvyšují pravděpodobnost uznání žadatele za osobu požívající mezinárodní ochrany“. Z důvodu, že se nizozemská vláda domnívá, že druhé kritérium chybí, vyvozuje absenci prvního kritéria. Zadruhé nizozemská vláda schvaluje postup, kdy tyto neověřené dokumenty nejsou ani posuzovány jednotlivě, jak stanoví čl. 4 odst. 3 kvalifikační směrnice. Žadatel je naopak povinen předložit dokument o určité kvalitě, a sice dokument ověřený, jinak bude jeho následná žádost automaticky zamítnuta.

59. Jak jsem již uvedl, ani doslovný, ani systematický výklad článku 40 procesní směrnice a článku 4 kvalifikační směrnice tento přístup neodůvodňují.

E. Význam pravosti dokumentu

60. Důvodem, proč je třeba pravost dokumentů zohlednit v rámci řízení o mezinárodní ochraně, je zajištění toho, aby rozhodnutí rozhodujícího orgánu nebyla založena na nepravdivých, zejména padělaných dokumentech. Mimoto v mnoha případech může důkaz o pravosti určitého dokumentu posílit důvěryhodnost tvrzení žadatele.

45 – Jak bylo uvedeno výše, pokud existují nové skutečnosti nebo zjištění, které významně zvyšují pravděpodobnost uznání žadatele podle kvalifikační směrnice, bude provedeno další posouzení v souladu s kapitolou II procesní směrnice (čl. 40 odst. 3 procesní směrnice).

61. Nakládáním s padělanými dokumenty se zabývá čl. 14 odst. 3 písm. b) kvalifikační směrnice. Stanoví, že členské státy odejmou, ukončí nebo zamítnou prodloužení platnosti postavení uprchlíka, jestliže dotyčný členský stát zjistí, že použití padělaných dokumentů mělo na přiznání postavení uprchlíka rozhodující vliv. Naproti tomu žádné ustanovení této směrnice nestanoví, že by takové situaci mělo být zabráněno (za každou cenu) tím, že v průběhu řízení nebudou vůbec posuzovány neověřené dokumenty.

62. Z procesního hlediska umožňuje čl. 31 odst. 8 písm. e) procesní směrnice členským státům stanovit, že pokud žadatel uvede „zjevně nepravdivé" údaje, může být řízení o posouzení žádosti urychleno a/nebo uskutečněno na hranicích nebo v tranzitním prostoru. Je důležité, aby i v případě, kdy byly uvedeny „zjevně nepravdivé" údaje, proběhlo řízení o posouzení žádosti v souladu se základními zásadami a zárukami stanovenými v kapitole II této směrnice [46]. Jeví se jako rozporné neprovést takové posouzení u držitele dokumentů, které nejsou padělané, ale pouze neověřené, jen proto, že jsou předloženy v následné žádosti. Postup státního tajemníka však žadatelům možnost takového řízení o posouzení žádosti nedává, byly-li předloženy dokumenty, u nichž nebylo prokázáno, že jsou nepravdivé, avšak byly zamítnuty pouze proto, že byly předloženy v následné žádosti. Opak by totiž mohl platit v případě dokumentů, jako je tomu v projednávané věci, u kterých nic nenasvědčuje tomu, že by neměly být pravé [47].

63. Bod 21 odůvodnění procesní směrnice přináší další objasnění nakládání s padělanými dokumenty. Stanoví, že po dobu, kdy žadatel může prokázat, že má pádné důvody, by neexistence dokladů umožňujících vstup nebo použití padělaných dokladů neměly samy o sobě vést k automatickému zahájení řízení na hranicích nebo zrychlenému řízení [48].

64. Zdá se tedy, že ani použití zjevně padělaných dokumentů nevede automaticky k závěru, že žádost o mezinárodní ochranu má být posouzena jako nepřípustná (nebo neopodstatněná). To je další argument proti restriktivnímu výkladu výrazu „nové skutečnosti a zjištění" ze strany státního tajemníka a Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (oddělení správního soudnictví Státní rady).

F. Norma pro posouzení žádosti o mezinárodní ochranu

65. Článek 4 odst. 1 kvalifikační směrnice stanoví, že je povinností členského státu posoudit významné náležitosti žádosti [49]. Podle čl. 4 odst. 3 této směrnice musí být toto posouzení prováděno jednotlivě. Jak bylo uvedeno výše, čl. 4 odst. 2 kvalifikační směrnice obsahuje rozsáhlý seznam náležitostí, které je třeba posoudit. Soudní dvůr se sám vyjádřil k posouzení, které mají provést příslušné vnitrostátní orgány, v rozsudku ze dne 13. března 2019 ve věci E [50]. V této věci rozhodl, že „pokud jde o zkoumání podloženosti nebo věrohodnosti důkazů, prohlášení nebo vysvětlení ze strany příslušných vnitrostátních orgánů […] nezbytné individualizované posouzení vyžaduje, aby tyto orgány zohlednily všechny relevantní skutečnosti […]" [51]. Soudní dvůr již v rozsudku ze dne 7. listopadu 2013, X a další [52]

46 – Následné žádosti lze vyřizovat stejným způsobem podle čl. 31 odst. 8 písm. f) procesní směrnice, pokud dosud nebyly prohlášeny za nepřípustné.

47 – Ačkoli je třeba rovněž připustit, že jejich pravost nebyla dosud prokázána.

48 – Totéž platí, pokud jde o chybějící dokumenty.

49 – Tato povinnost posouzení musí být provedena ve spolupráci s žadatelem. K tomuto se vrátím později.

50 – C-635/17, EU:C:2019:192, body 63 až 69); byť s ohledem na čl. 5 odst. 2 a čl. 11 odst. 2 směrnice 2003/86. Vzhledem k tomu, že tato směrnice je rovněž součástí společného evropského azylového systému a že se čl. 4 odst. 5 kvalifikační směrnice i čl. 11 odst. 2 směrnice č. 2003/86 vztahují obdobně na případy, kdy chybí nezbytné (úřední) doklady, není důvod k tomu, aby se to nepoužilo rovněž na kvalifikační směrnici.

51 – V bodě 63.

52 – C-199/12 až C-201/12, EU:C:2013:720, body 72 a 73, pokud jde o dvě „náležitosti" obsažené v čl. 10 odst. 1 směrnice 2004/83.

uvedl, že „příslušné orgány musí zjistit, zda prokázané okolnosti představují či nikoli takovou hrozbu, že by se dotyčná osoba mohla s ohledem na svou osobní situaci oprávněně obávat, že bude skutečně vystavena aktům pronásledování“. Dále uvedl, že toto posouzení míry nebezpečí musí být v každém případě prováděno s ostražitostí a opatrností [53].

66. Předběžné řízení v případě následné žádosti omezuje kritéria, která musí být posouzena, na kritéria uvedená v čl. 40 odst. 2 a odst. 3 procesní směrnice. Nestanoví, že se norma pro posuzování těchto kritérií liší od normy pro posuzování první žádosti o mezinárodní ochranu [54].

67. Tyto úvahy, spolu s těmi, které uvedl ESLP ve věcech Singh v. Belgie [55] a M. D. a M. A. v. Belgie [56], jsou použitelné i pro praxi státního tajemníka v projednávané věci. Skutečnost, že neověřené dokumenty se nezohledňují, protože nejsou považovány za „nové skutečnosti nebo zjištění“, znamená, že nedochází k posuzování případ od případu s přihlédnutím ke všem relevantním skutečnostem. Výklad pojmu „nové skutečnosti a zjištění“ zastávaný státním tajemníkem a Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (oddělení správního soudnictví Státní rady) nejen že nemá žádnou oporu ve znění, struktuře a cílech procesní směrnice a kvalifikační směrnice, ale je rovněž v rozporu se zárukami přiznanými Listinou, zejména zárukami podle jejího čl. 19 odst. 2.

68. Z toho vyplývá porušení čl. 19 odst. 2 Listiny, jelikož praxe státního tajemníka znemožňuje rozhodujícímu orgánu individuálně posoudit, zda žadateli hrozí vyhoštění do státu, v němž mu hrozí vážné nebezpečí, že bude vystaven trestu smrti, mučení nebo jinému nelidskému či ponižujícímu zacházení nebo trestání. Jedná se o užší pojetí, než je pojetí uvedené v čl. 40 odst. 2 a odst. 3 procesní směrnice, které zpochybňuje, zda žadatel může požívat mezinárodní ochrany v některém z případů stanovených kvalifikační směrnicí, a to bez ohledu na to, zda to ohrožuje jeho život nebo tělesnou integritu [57].

69. Ze závěrů ESLP ve věci M. D. a M. A. v. Belgie [58] rovněž vyplývá, že posouzení „nových skutečností nebo zjištění“ v rámci předběžného posouzení podle čl. 40 odst. 2 a odst. 3 procesní směrnice musí být provedeno se stejnou péčí a důsledností jako posouzení všech důkazů v původním řízení, aby bylo zajištěno, že nedojde k vyhoštění v rozporu s čl. 19 odst. 2 Listiny.

70. Dodržování této normy při předběžném posouzení žádosti je o to důležitější, že čl. 42 písm. b) procesní směrnice umožňuje členským státům stanovit ve vnitrostátním právu, že mohou být prováděna pouze na základě písemného podání. Oprávnění žadatele vysvětlit své stanovisko při osobním pohovoru v souladu s článkem 14 procesní směrnice závisí v projednávané věci na kladném výsledku předběžného posouzení.

G. Problémy při získávání důkazů, důkazní břemeno a povinnost spolupráce

71. Z výše uvedeného vyplývá, že jakékoli pravidlo nebo postup členského státu, který vede k situaci, kdy v následném řízení nedochází ze strany rozhodujícího orgánu k pečlivému a důkladnému nezávislému (jednotlivému) posouzení (nových) skutečností a zjištění, je v rozporu s čl. 40 odst. 2 procesní směrnice. Pokud se tyto skutečnosti nebo zjištění týkají důkazu ohledně nebezpečí vyhoštění žadatele do státu, kde by mohl být vystaven mučení nebo jinému nelidskému či ponižujícímu

53 – Tamtéž.

54 – Viz také poznámka pod čarou 18 tohoto stanoviska.

55 – ESLP, rozsudek ze dne 2. října 2012, Singh a další v. Belgie, (CE:ECHR:2012:1002JUD003321011).

56 – ESLP, rozsudek ze dne 19. ledna 2016 (CE:ECHR:2016:0119JUD005868912).

57 – Článek 9 a čl. 15 písm. c) kvalifikační směrnice.

58 – ESLP, rozsudek ze dne 19. ledna 2016 (CE:ECHR:2016:0119JUD005868912).

zacházení anebo trestu, je to rovněž v rozporu s čl. 19 odst. 2 Listiny. Nelze tedy rozlišovat podle toho, zda jsou v tomto řízení předloženy ověřené originály, neověřené originály nebo kopie. Všechny tyto dokumenty musí být posouzeny v souladu s normou stanovenou v čl. 40 odst. 2 a 3 procesní směrnice ve spojení s čl. 4 odst. 2 kvalifikační směrnice.

72. Rozhodující orgán nemůže z posouzení, které bylo provedeno v předchozí žádosti o mezinárodní ochranu, vyvodit žádné závěry. To by zcela popřelo účel předběžného posouzení, které je specifické pro řízení o následné žádosti. To je v projednávané věci zvláště zjevné. Podle úvah, na nichž je založena ustálená judikatura Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (oddělení správního soudnictví Státní rady), se v následné žádosti posuzují pouze ověřené dokumenty, jelikož v rámci předchozího azylového řízení již bylo zjištěno, že žádost o azyl není věrohodná. To je zohledněno při posouzení nově předložených skutečností. V projednávané věci však nelze opomenout skutečnost, že velká část důkazů byla považována za věrohodnou.

73. Rovněž obecná pravidla týkající se důkazního břemene nebo povinnost spolupráce členských států, která byla stanovena ohledně původních žádostí o mezinárodní ochranu, se nemohou lišit, jedná-li se o posouzení v rámci předběžného posouzení následné žádosti. Stručně tyto skutečnosti a jejich důvody připomenu.

74. Jak jsem uvedl výše, článek 4 kvalifikační směrnice uvádí širokou škálu náležitostí, které lze zohlednit, jakož i pravidla týkající se způsobu, jakým by tyto náležitosti mohly být posouzeny jako důkazy. Rovněž jsem již odkázal na bod 21 odůvodnění procesní směrnice. Tím unijní normotvůrce dále uznává skutečnost, že uprchlík nemůže zvolit nejjednodušší cestu k opuštění země, ze které musí uprchnout, stejně jako žadatel o mezinárodní ochranu nemusí být vždy schopen vzít všechny dokumenty a důkazy, které by mohly posloužit k prokázání jeho nároku na mezinárodní ochranu [59].

75. Tyto problémy byly rovněž uznány Soudním dvorem. Soudní dvůr vypracoval pravidla, která popisují příslušné povinnosti žadatele a členského státu v oblasti shromažďování důkazů. Soudní dvůr uvedl, že je v zásadě na žadateli, aby předložil všechny náležitosti potřebné k doložení žádosti. Členský stát má však povinnost spolupracovat s žadatelem ve fázi určování, které informace jsou pro tuto žádost relevantní. Jak Soudní dvůr uvedl: „Tento požadavek spolupráce kladený na členský stát tedy konkrétně znamená, že ať už to bude z jakéhokoli důvodu, pokud skutečnosti sdělené žadatelem o mezinárodní ochranu nejsou úplné, aktuální nebo relevantní, je nezbytné, aby dotyčný členský stát v tomto stadiu řízení s žadatelem aktivně spolupracoval, aby bylo možné shromáždit všechny důkazy na podporu žádosti. Členský stát navíc může mít snazší přístup k některým druhům dokumentů než žadatel“ [60]. To prokazuje společnou povinnost žadatele a členského státu zajistit důkazy.

76. Článek 42 procesní směrnice upravuje předběžné posouzení. Kladný výsledek tohoto posouzení je klíčem pro další posouzení v plném rozsahu. I když je rozsah toho, co je třeba posuzovat, omezen, a sice na to, zda se objevily nebo byly předloženy nové skutečnosti a zjištění a zda významně zvyšují pravděpodobnost uznání žadatele za osobu požívající mezinárodní ochrany, nic nenasvědčuje tomu, že by toto posouzení mohlo být provedeno jiným způsobem, a sice s nižšími standardy, než byly standardy v původním řízení. Jak bylo uvedeno výše, čl. 19 odst. 2 Listiny jasně brání praxi, která zvyšuje nebezpečí vyhoštění osoby do země, kde by mohla být vystavena trestu smrti, mučení nebo jinému nelidskému či ponižujícímu zacházení anebo trestu z důvodu neprovedení důkladného posouzení nových důkazů předložených žadatelem.

59 – Viz rovněž ESLP, rozsudek ze dne 18. listopadu 2014, M. A. v. Švýcarsko, CE:ECHR:2014:1118JUD005258913, body 55 a 62).

60 – Rozsudek ze dne 22. listopadu 2012, M. (C-277/11, EU:C:2012:744, body 65 a 66). To potvrzuje praktická příručka úřadu EASO: Posuzování důkazů z března 2015, kterou musí členské státy vzít v úvahu v souladu s bodem 10 odůvodnění procesní směrnice. Bod 1.2.2.5 například uvádí, že v zájmu posouzení případu může být nutné, aby vyšetřující úředník získal z moci úřední také další důkazy.

77. Je důležité si ujasnit následující: členský stát nemůže *automaticky* zamítnout následnou žádost o azyl jako nepřípustnou *pouze* proto, že dokumentace předložená na podporu této žádosti nebyla ověřena na základě toho, že takové neověřené dokumenty nepředstavují „nové skutečnosti nebo zjištění“. To by bylo neslučitelné s čl. 40 odst. 2 procesní směrnice.

78. To však nebrání tomu, aby členský stát zamítl žádost jako nepřípustnou podle druhého kritéria uvedeného v čl. 40 odst. 3 procesní směrnice, neboť individuální posouzení „nových skutečností a zjištění“ zohledňující všechny relevantní aspekty ukazuje, že tyto neověřené dokumenty významně nezvyšují pravděpodobnost uznání žadatele za osobu požívající mezinárodní ochrany. Tak by tomu mohlo být, pokud by se ukázalo, že neověřené dokumenty byly zfalšované nebo že nejsou relevantní nebo že příliš nepřispívají ke skutečnostem uvedeným v předchozí neúspěšné žádosti o azyl. Toto posouzení bude automaticky zahrnovat individuální posouzení včetně například toho, zda žadatel bude vystaven nebezpečí trestu smrti, mučení nebo jinému nelidskému či ponižujícímu zacházení anebo trestu, což by představovalo důvod pro doplňkovou ochranu ve smyslu čl. 15 písm. b) kvalifikační směrnice. Žádost může být rovněž zamítnuta na konci dalšího posouzení v souladu s kapitolou II procesní směrnice, i když jsou splněna kritéria čl. 40 odst. 2 a 3 této směrnice.

V. Závěry

79. Vzhledem k výše uvedenému navrhuji, aby Soudní dvůr na předběžné otázky položené rechtbank Den Haag, zittingsplaats Hertogenbosch (okresní soud v Haagu, zasedající v Hertogenboschi, Nizozemsko) odpověděl následovně:

„1. Praxe rozhodujícího orgánu členského státu, podle níž se u originálních dokumentů nemůže nikdy jednat o nové skutečnosti nebo zjištění pro účely následné žádosti o azyl, jestliže nelze prokázat pravost těchto dokumentů, je neslučitelná s čl. 40 odst. 2 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2013/32/EU ze dne 26. června 2013 o společných řízeních pro přiznávání a odnímání statusu mezinárodní ochrany ve spojení s čl. 4 odst. 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. Nečiní rozdíl, zda žadatel v rámci následné žádosti předloží kopie dokumentů nebo dokumenty, které pocházejí ze zdroje, který nelze objektivně ověřit, jelikož všechny dokumenty musí být pečlivě a důsledně jednotlivě zkoumány, aby bylo možné určit, zda významně zvyšují pravděpodobnost uznání žadatele za osobu požívající mezinárodní ochrany, a aby se zabránilo vyhoštění osoby, pokud jí hrozí konkrétní a skutečné nebezpečí, že bude vystavena zacházení, které je v rozporu s čl. 19 odst. 2 Listiny základních práv Evropské unie.

2. Článek 40 směrnice 2013/32 ve spojení s čl. 4 odst. 2 směrnice 2011/95 nelze vykládat v tom smyslu, že umožňuje rozhodujícímu orgánu členského státu, aby při zkoumání dokumentů a určení jejich důkazní hodnoty rozlišoval podle toho, zda byly tyto dokumenty předloženy v rámci první nebo v rámci následné žádosti. Členský stát je při posuzování dokumentů uvedených v následné žádosti povinen spolupracovat se žadatelem ve stejném rozsahu jako v řízení o první žádosti.“