Zbierka súdnych rozhodnutí

NÁVRHY GENERÁLNEHO ADVOKÁTA
GERARD HOGAN
prednesené 11. februára 2021 [1]

Vec C-921/19

LH
proti
Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid

[návrh na začatie prejudiciálneho konania, ktorý podal Rechtbank Den Haag, zittingsplaats ‘s-Hertogenbosch (Okresný súd v Haagu, zasadajúci v ‘s-Hertogenboschi, Holandsko)]

„Návrh na začatie prejudiciálneho konania – Hraničné kontroly, azyl a prisťahovalectvo – Azylová politika – Spoločné konania o poskytovaní a odnímaní medzinárodnej ochrany – Smernica 2013/32/EÚ – Dôvody neprípustnosti – Článok 40 – Následná žiadosť – Nové skutočnosti alebo zistenia – Norma pre posúdenie – Dôkazné bremeno – Článok 19 ods. 2 Charty základných práv Európskej únie – Ochrana pred vyhostením“

I. Úvod

1. Európska rada v Štokholmskom programe uviedla, že „nesmierne dôležité je, aby sa bez ohľadu na členský štát, v ktorom si osoba podala žiadosť o azyl, takejto osobe poskytla rovnocenná úroveň zaobchádzania vzhľadom na podmienky prijatia a rovnaká úroveň vzhľadom na procesné pravidlá a určenie statusu. Cieľom je, aby sa s podobnými prípadmi zaobchádzalo podobne a s rovnakým výsledkom“ [2]. Táto ušľachtilá myšlienka stojí na pozadí tohto návrhu na začatie prejudiciálneho konania, pretože položené otázky smerujú k samotnej podstate rovnakého zaobchádzania so žiadateľmi o azyl bez ohľadu na členský štát, v ktorom si podajú žiadosť o azyl.

2. Zásadná otázka, ktorá vzniká v tejto veci, a to konkrétne okolnosti, na základe ktorých sa žiadateľ o azyl môže odvolávať na „nové skutočnosti alebo zistenia“ na účely podania novej žiadosti o azyl spôsobom podľa článku 40 ods. 2 smernice o konaniach, je otázkou, ktorá bola v rôznych členských štátoch predmetom rozdielnych výkladov. Výskumný projekt Úradu vysokého komisára OSN pre utečencov (UNHCR) zverejnený v roku 2010 konštatoval, aj keď vo vzťahu k smernici 2005/85, pokiaľ ide o uvedené slovné spojenie, že „závery z výskumu odhalili

[1] Jazyk prednesu: angličtina.

[2] Bod 6.2 Štokholmského programu – otvorená a bezpečná Európa, ktorá slúži občanom a chráni ich (Ú. v. EÚ C 115, 2010, s. 1). Tento pokus o dosiahnutie spoločnej normy je už zrejmý zo zmeny názvu smernice Európskeho parlamentu a Rady 2013/32/EÚ z 26. júna 2013 o spoločných konaniach o poskytovaní a odnímaní medzinárodnej ochrany (prepracované znenie) (Ú. v. EÚ L 180, 2013, s. 60; ďalej len „smernica o konaniach“) v porovnaní s jej predchodcom, smernicou Rady 2005/85/ES z 1. decembra 2005 o minimálnych štandardoch pre konanie v členských štátoch o priznávaní a odnímaní postavenia utečenca (Ú. v. EÚ L 326, 2005, s. 13). Z odôvodnenia 13 smernice o konaniach, ktoré hovorí iba o „aproximácii procesných pravidiel pre poskytovanie a odnímanie medzinárodnej ochrany“, a z článku 5 tejto smernice, ktorý umožňuje členským štátom zaviesť alebo si ponechať priaznivejšie normy, totiž vyplýva, že smernica o konaniach sa nesnaží dosiahnuť úplnú harmonizáciu v záležitostiach, ktoré upravuje.

v praxi značné rozdiely vo výklade. Zdá sa, že toto slovné spojenie je predmetom rozdielnych výkladov naprieč členskými štátmi a v rámci členských štátov“ [3]. Holandsko, kde bol podaný tento návrh na začatie prejudiciálneho konania, bolo citované ako jeden z troch štátov, ktoré sa priklonili k reštriktívnemu výkladu. [4] UNHCR ďalej „naznačil jednoznačnú potrebu väčšej jasnosti a konzistentnosti prostredníctvom vytvorenia podrobnejších ustanovení právnych predpisov alebo iných usmernení pre orgány, ktoré prijímajú rozhodnutia“ [5].

3. Smernica o konaniach [6] neobsahuje v súvislosti s touto otázkou podrobnejšie ustanovenie. Pravdepodobne teda neexistuje dôvod sa domnievať, že výklad kritéria „nové skutočnosti alebo zistenia“ sa v rôznych členských štátoch viac zjednotil.

4. Normotvorca Únie si bol zjavne vedomý skutočnosti, že jeho cieľ spočívajúci vo vytvorení spoločného konania, ktoré smeruje k stavu, v ktorom sa v podobných prípadoch bude postupovať podobne a jeho výsledok bude v rôznych členských štátoch rovnaký, by závisel od jednotného uplatňovania smernice o konaniach v členských štátoch. V súlade s uvedeným, v odôvodnení 10 tejto smernice uviedol, že pri jej implementácii by členské štáty mali zohľadniť príslušné usmernenia vypracované Európskym podporným úradom pre azyl (EASO). EASO už vydal vo viacerých oblastiach praktické nástroje a usmernenia. Jeho prínos bol však, pokiaľ ide o následné žiadosti, obmedzený. [7] Teraz je na Súdnom dvore, aby v tejto súvislosti poskytol určité usmernenie.

5. Teraz sa pokúsim vysvetliť tento problém s ohľadom na skutkové okolnosti prejednávanej veci. Najprv je však potrebné uviesť príslušné ustanovenia právnych predpisov.

II. Právny rámec

A. Právo Únie

1. Smernica o oprávnení

6. Článok 4 ods. 1, 2 a 3 smernice 2011/95/EÚ [8] upravujú posudzovanie skutočností a okolností týkajúcich sa žiadostí o medzinárodnú ochranu. Podľa tohto článku:

„1. Členské štáty môžu považovať za povinnosť žiadateľa predložiť čo najskôr všetky náležitosti potrebné na zdôvodnenie žiadosti o medzinárodnú ochranu. V spolupráci so žiadateľom je povinnosťou členského štátu posúdiť príslušné náležitosti žiadosti.

[3] UNHCR, Improving Asylum Procedures: Comparative Analysis and Recommendations for Law and Practice, Detailed Research on Key Asylum Procedures Directive Provisions (UNHRC: Zlepšovanie azylových konaní: Komparatívna analýza a odporúčania pre právo a prax. Podrobný výskum kľúčových ustanovení smernice o azylovom konaní), marec 2010, s. 401 (časť venovaná následným žiadostiam začína na s. 361).

[4] Tamže.

[5] Tamže, s. 407.

[6] Smernica 2005/85 bola z dôvodu podstatných zmien prepracovaná.

[7] Pozri napríklad EASO Guidance on asylum procedure: operational standards and indicators, EASO Practical Guides Series (Usmernenie EASO k azylovému konaniu: operatívne normy a ukazovatele, Súbor praktických usmernení EASO), september 2019, normy 61 až 63, najmä ukazovateľ 62.1, ktorý sa obmedzuje na otázku, či sú zavedené interné usmernenia týkajúce sa toho, čo je možné považovať za nové skutočnosti alebo zistenia ako prostriedku pre určenie, či sa zaviedol postup pre predbežné posúdenie.

[8] 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 (prepracované znenie) (Ú. v. EÚ L 337, 2011, s. 9; ďalej len „smernica o oprávnení“).

2. Náležitosti uvedené v odseku 1 pozostávajú z vyhlásení žiadateľa a celej dokumentácie, ktorá je k dispozícii žiadateľovi, ktoré sa týkajú veku žiadateľa a základných informácií vrátane tých, ktoré sa týkajú príslušných príbuzných, totožnosti, štátnej príslušnosti (štátnych príslušností), krajiny (krajín) a miesta (miest) predchádzajúceho pobytu, predchádzajúcich žiadostí o azyl, cestovných trás, cestovných dokladov a dôvodov pre požadovanie medzinárodnej ochrany.

3. Posúdenie žiadosti o medzinárodnú ochranu sa má vykonať na individuálnom základe a zahŕňa zohľadnenie:

a) všetkých príslušných skutočností, pokiaľ sa týkajú krajiny pôvodu v čase prijatia rozhodnutia o žiadosti, vrátane zákonov a nariadení krajiny pôvodu a spôsobu, ktorým sú uplatňované;

b) príslušných vyhlásení a dokumentácie predloženej žiadateľom vrátane informácií o tom, či žiadateľ bol alebo môže byť predmetom prenasledovania alebo vážneho bezprávia;

c) individuálneho postavenia a osobných okolností žiadateľa vrátane takých faktorov ako pôvod, pohlavie a vek, s cieľom posúdenia, či by na základe osobných okolností žiadateľa činy, ktorým bol alebo mohol byť žiadateľ vystavený, predstavovali prenasledovanie alebo vážne bezprávie;

d) či činnosti žiadateľa od opustenia krajiny pôvodu boli vykonávané s výlučným alebo hlavným cieľom vytvorenia potrebných podmienok pre požadovanie medzinárodnej ochrany tak, aby sa posúdilo, či by uvedené činnosti spôsobili, že žiadateľ bude vystavený prenasledovaniu alebo vážnemu bezpráviu v prípade návratu do tejto krajiny;

e) či sa mohlo odôvodnene očakávať, že žiadateľ prijme ochranu inej krajiny, kde by mohol získať štátne občianstvo.“

7. Článok 4 ods. 5 smernice o oprávnení stanovuje, že v prípade, že členské štáty uplatňujú zásadu, podľa ktorej je povinnosťou žiadateľa zdôvodniť žiadosť o medzinárodnú ochranu, a v prípade, že aspekty vyhlásení žiadateľa nie sú podložené listinným alebo iným dôkazom, tieto aspekty nevyžadujú potvrdenie, ak sú splnené určité kritériá týkajúce sa snahy žiadateľa a všeobecnej dôveryhodnosti.

8. Článok 14 ods. 3 písm. b) smernice o oprávnení ďalej uvádza:

„3. Členské štáty zrušia, ukončia alebo odmietnu obnoviť postavenie utečenca štátneho príslušníka tretej krajiny alebo osoby bez štátneho občianstva, ak po tom, ako im bolo priznané postavenie utečenca, dotknutý členský štát preukázal, že:

…

b) skresľovanie alebo neuvedenie skutočností vrátane použitia falošných dokladov z ich strany bolo rozhodujúce pre priznanie postavenia utečenca.“

2. Smernica o konaniach

9. Odôvodnenia 21 a 36 smernice o konaniach stanovujú:

„(21) Pokiaľ môže žiadateľ preukázať závažný dôvod, nedostatok dokumentov pri vstupe alebo použitie falšovaných či pozmenených dokladov by samo osebe nemali automaticky viesť k začatiu konania na hraniciach alebo skráteného konania.

…

(36) V prípade, že žiadateľ podá následnú žiadosť bez predloženia nového dôkazu alebo argumentu, bolo by neprimerané žiadať od členských štátov, aby vykonali nové konanie o posúdení žiadosti v plnom rozsahu. V takýchto prípadoch by mali mať členské štáty možnosť odmietnuť žiadosť ako neprípustnú v súlade so zásadou *res iudicata*.“

10. Článok 31 smernice o konaniach stanovuje určité pravidlá pre konanie o posúdení žiadosti o medzinárodnú ochranu. Článok 31 ods. 1 obsahuje všeobecné pravidlo, zatiaľ čo článok 31 ods. 8 písm. e) a f) obsahuje výnimky:

„1. Členské štáty spracujú žiadosti o medzinárodnú ochranu v konaní o posúdení žiadosti podľa základných zásad a záruk kapitoly II.

…

8. Členské štáty môžu stanoviť, že sa konanie o posúdení žiadosti v súlade so základnými zásadami a zárukami kapitoly II skráti a/alebo uskutoční na hraniciach alebo v tranzitných priestoroch v súlade s článkom 43, ak:

…

e) žiadateľ poskytol zjavne nekonzistentné a protirečivé, jasne nepravdivé alebo očividne nepravdepodobné vyhlásenia, ktoré protirečia dostatočne overeným informáciám z krajiny pôvodu, čím sa jeho tvrdenie stáva zreteľne nedôveryhodným v súvislosti s tým, či spĺňa podmienky na uznanie za osobu požívajúcu medzinárodnú ochranu podľa smernice 2011/95/EÚ, alebo

f) žiadateľ podal následnú žiadosť o medzinárodnú ochranu, ktorá nie je neprípustná podľa článku 40 ods. 5,…“

11. Článok 33 ods. 2 písm. d) smernice o konaniach, ktorý sa týka neprípustnosti žiadostí, stanovuje:

„2. Členské štáty môžu považovať žiadosť o medzinárodnú ochranu za neprípustnú, iba ak:

…

d) žiadosť predstavuje následnú žiadosť, pričom sa neobjavili ani neboli žiadateľom predložené nové skutočnosti alebo zistenia súvisiace s posúdením, či žiadateľ spĺňa požiadavku na uznanie za osobu požívajúcu medzinárodnú ochranu v zmysle smernice 2011/95/EÚ,…“

12. Článok 40 smernice o konaniach má názov „Následná žiadosť“. Jeho odseky 1 až 5 sú kľúčové pre akúkoľvek úvahu týkajúcu sa prejednávanej veci a stanovujú:

„1. Ak osoba, ktorá požiadala v členskom štáte o medzinárodnú ochranu, urobí ďalšie vyhlásenia alebo podá následnú žiadosť v tom istom členskom štáte, tento členský štát posúdi tieto ďalšie vyhlásenia alebo údaje [vyhlásenia alebo skutočnosti – *neoficiálny preklad*] následnej žiadosti v rámci posúdenia predchádzajúcej žiadosti alebo v rámci preskúmania rozhodnutia, proti ktorému bol podaný opravný prostriedok, pokiaľ môžu príslušné orgány v tomto rámci vziať do úvahy a zvážiť všetky údaje [skutočnosti – *neoficiálny preklad*], o ktoré sa opierali tieto ďalšie vyhlásenia alebo následná žiadosť.

2. Na účely prijatia rozhodnutia o prípustnosti žiadosti o medzinárodnú ochranu podľa článku 33 ods. 2) písm. d) následná žiadosť o medzinárodnú ochranu najprv podlieha predbežnému posúdeniu, či sa objavili alebo boli žiadateľom predložené nové skutočnosti alebo zistenia týkajúce sa posúdenia, či žiadateľ spĺňa podmienky na uznanie za osobu požívajúcu medzinárodnú ochranu podľa smernice 2011/95/EÚ.

3. Ak sa v predbežnom posúdení uvedenom v odseku 2 konštatuje, že sa objavili alebo boli žiadateľom predložené nové skutočnosti alebo zistenia, ktoré významne zvyšujú pravdepodobnosť, že žiadateľ spĺňa požiadavky na uznanie za osobu požívajúcu medzinárodnú ochranu podľa smernice 2011/95/EÚ, žiadosť sa bude ďalej posudzovať podľa kapitoly II. Členské štáty môžu stanoviť aj iné dôvody na to, aby sa následná žiadosť ďalej posudzovala.

4. Členské štáty môžu stanoviť, že žiadosť sa bude ďalej posudzovať, len ak nebol dotknutý žiadateľ bez vlastného zavinenia schopný preukázať situáciu uvedenú v odsekoch 2 a 3 tohto článku už v predchádzajúcom konaní, najmä uplatnením svojho práva na účinný opravný prostriedok podľa článku 46.

5. Ak sa následná žiadosť ďalej neposudzuje podľa tohto článku, považuje sa za neprípustnú v súlade s článkom 33 ods. 2 písm. d).“

13. Článok 42 ods. 2 smernice o konaniach stanovuje, že členské štáty môžu vo svojom vnútroštátnom práve stanoviť pravidlá o predbežnom posúdení, vrátane toho, že sa môže uskutočniť bez osobného pohovoru.

B. Holandské právo

14. § 30a účinný od 20. júla 2015 Vreemdelingenwet 2000 („zákon z roku 2000 o cudzincoch“) stanovuje:

„1. Žiadosť o udelenie povolenia na dočasný pobyt [na základe azylu] na dobu určitú možno vyhlásiť za neprípustnú v zmysle článku 33 smernice o konaniach, ak:

…

d) cudzinec podal následnú žiadosť o azyl, ktorú neodôvodnil žiadnymi novými skutočnosťami alebo zisteniami, a ani v súvislosti s ňou nevyšli najavo žiadne nové skutočnosti alebo zistenia, ktoré by mohli mať význam pre posúdenie žiadosti;…

…“

III. Skutkové okolnosti sporu vo veci samej a návrh na začatie prejudiciálneho konania

15. LH je afganský štátny príslušník, ktorá pracoval približne tri roky ako vodič pre riaditeľa agentúry pre obnovu a rozvoj vidieckeho regiónu určitej provincie v Afganistane (ďalej len „bývalý zamestnávateľ“). Po odchode z Afganistanu a príchode do Holandska požiadal o azyl z dôvodu, že počas uvedeného zamestnania ho niekoľkokrát prepadol Taliban. LH tiež tvrdil, že sa jemu osobne vyhrážali sťatím hlavy, ak by Talibanu nevydal úradníka, pre ktorého pracoval ako vodič.

16. Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Štátny tajomník pre spravodlivosť a bezpečnosť, Holandsko; ďalej len „štátny tajomník“), ako príslušný rozhodujúci orgán [9] v tejto veci, považoval za vierohodné iba tvrdenia o prepadnutí. Štátny tajomník však nepovažoval uvedené tvrdenia o osobných vyhrážkach za vierohodné, keď LH žiadal o azyl v Holandsku.

17. LH podal svoju prvú žiadosť o azyl holandským orgánom 8. decembra 2015. Na podporu svojej žiadosti okrem iného predložil vyhlásenie svojho bývalého zamestnávateľa spolu s vyhlásením miestneho hasičského zboru zo svojho rodného mesta, ktoré mu boli doručené prostredníctvom e-mailu/internetu. Vyhlásením hasičského zboru potvrdil, že jeho dom bol po jeho úteku z Afganistanu vypálený. Toto vyhlásenie obsahovalo opis udalostí. Boli k nemu pripojené fotografie zničeného domu. Aj keď nie je známe, kto dom zapálil, LH tvrdí, že je pravdepodobné, že tento skutok vykonal Taliban.

18. Keďže jeho tvrdenie, že jemu osobne sa vyhrážal Taliban, sa nepovažovalo za vierohodné, 8. júna 2017 štátny tajomník zamietol jeho žiadosť o azyl. Odvolanie podané proti uvedenému rozhodnutiu vnútroštátneho súdu, ktorým je Rechtbank Den Haag, zittingsplaats ‘s-Hertogenbosch (Okresný súd v Haagu, zasadajúci v‘ s-Hertogenboschi, Holandsko), bolo zamietnuté ako nedôvodné. Toto rozhodnutie následne 23. marca 2018 potvrdil Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (Oddelenie správneho práva Štátnej rady, Holandsko). Keďže Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (Oddelenie správneho práva Štátnej rady) je najvyšším správnym súdom pre záležitosti prisťahovalectva v Holandsku, bolo toto rozhodnutie konečné.

19. O niekoľko mesiacov neskôr, 26. septembra 2018, podal LH druhú žiadosť o azyl u štátneho tajomníka. Je nesporné, že išlo o „následnú žiadosť“ o azyl v zmysle článku 2 písm. q) smernice o konaniach. V tejto druhej žiadosti sa LH snažil zvýšiť dôveryhodnosť svojho tvrdenia, že sa jemu osobne vyhrážal Taliban. Na tento účel predložil niekoľko ďalších dokumentov, vrátane originálov vyhlásenia hasičského zboru spolu s odtlačkami prstov svedkov. LH taktiež predložil originál vyhlásenia svojho bývalého zamestnávateľa a kópiu jeho pracovnej zmluvy. Ďalej uviedol dôvody, pre ktoré nemohol predložiť tieto dokumenty v rámci predchádzajúcej žiadosti.

20. Štátny tajomník zastával názor, že následná žiadosť je neprípustná. Podľa štátneho tajomníka by sa tieto dokumenty mohli považovať za „nové skutočnosti alebo zistenia“ na účely následnej žiadosti iba vtedy, ak by nanovo predložené dokumenty boli pravé. Vzhľadom na to, že príslušný orgán štátnej správy, ktorý posudzoval dokumenty, nemal k dispozícii referenčný materiál, nevedel určiť, či dokumenty boli vyhotovené príslušným orgánom, a ani nevedel posúdiť ich pravosť a obsahovú správnosť. Týmto formálnym prístupom k posúdeniu otázky, či sa mali

[9] Článok 2 písm. f) smernice o konaniach.

dokumenty považovať za „nové skutočnosti a zistenia“, štátny tajomník postupoval v súlade s ustálenou judikatúrou Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (Oddelenie správneho práva Štátnej rady).

21. LH podal proti tomuto rozhodnutiu 4. septembra 2019 odvolanie a na vnútroštátny súd podal návrh na vydanie predbežného opatrenia. LH namieta, že jeho odvolanie bolo automaticky zamietnuté ako neprípustné pričom štátny tajomník ani neposúdil dôkaznú silu originálnych dokumentov, ktoré predložil. LH tvrdí, že je nemožné, aby preukázal pravosť originálnych dokumentov, pretože na to nemá finančné zdroje a ani praktické prostriedky. Vzhľadom na to, že väčšina dokumentov pochádza od afganských orgánov, LH tvrdí, že štátny tajomník je v oveľa lepšej pozícii na uskutočnenie ďalšieho prešetrovania priamym kontaktovaním uvedených afganských orgánov. Na základe uvedeného sa domnieva, že je neprimerané, aby len on znášal dôkazné bremeno v dôsledku skutočnosti, že tieto originálne dokumenty boli automaticky odmietnuté.

22. Vnútroštátny súd uvádza, že z posúdenia uskutočneného štátnym tajomníkom nevyplynuli ani náznaky skutočnosti, že dokumenty boli falošné alebo že pochádzali od nepríslušného orgánu alebo že ich obsah bol nesprávny. Štátny tajomník totiž ani konkrétne nespochybnil pravosť dokumentov. Nedokázal len posúdiť, či dokumenty tieto kritériá spĺňajú. Je možné konštatovať, že štátny tajomník v súlade so svojimi pravidlami a praxou nevypočul LH pred zamietnutím jeho žiadosti.

23. Vnútroštátny súd má pochybnosti, či vyššie uvedená ustálená judikatúra Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (Oddelenie správneho práva Štátnej rady) je v súlade s právom Únie. Poukazuje najmä na rozsudok Európskeho súdu pre ľudské práva (ďalej len „ESĽP“) M.D. a M.A. v. Belgicko, v ktorom ESĽP rozhodol, že odmietnutie dokumentov bez posúdenia ich pravosti, relevantnosti a dôkaznej sily predstavuje príliš formalistický prístup, a to aj pri následnej žiadosti. [10]

24. Vnútroštátny súd sa obáva, že ak by sa originálne dokumenty neposudzovali z vecného hľadiska len na základe skutočnosti, že nie je možné preukázať ich pravosť, mohlo by to byť v rozpore s právom na azyl, zákazom vyhostenia alebo vrátenia a právom na účinný prostriedok nápravy v zmysle článkov 18, 19 a 47 Charty základných práv Európskej únie (ďalej len „Charta“), a to najmä ak sa vykladajú v súlade s článkami 3 a 13 Európskeho dohovoru o ľudských právach (EDĽP). Platí to o to viac, že prax spočívajúca v odmietaní originálnych dokumentov, ktorých pravosť nie je možné preukázať (ďalej len „neoverené dokumenty“) v následnom konaní, znamená, že rozhodnutie môže byť prijaté bez vypočutia žiadateľa.

25. Vnútroštátny súd ďalej tvrdí, že neoverené dokumenty sa neposudzujú iba v rámci následného konania, keďže sa zohľadňujú v pôvodnom konaní. Vysvetľuje, že ustálená judikatúra Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (Oddelenie správneho práva Štátnej rady) zdôrazňuje, že odôvodnenie žiadateľa už bolo posúdené ako nedôveryhodné a že to štátny tajomník môže zohľadniť pri posudzovaní neoverených dokumentov. Keďže sa Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (Oddelenie správneho práva Štátnej rady) vo svojej ustálenej judikatúre vyjadrilo len k dôkaznému bremenu, vnútroštátny súd má záujem ďalej ešte vedieť, či sa s kópiami v tejto súvislosti má zaobchádzať inak než s dokumentmi pochádzajúcimi zo zdroja, ktorý nie je možné objektívne overiť. Pochybuje tiež o tom, či dôkazné bremeno s ohľadom na pravosť dokumentov musí uniesť pri následnej žiadosti iba žiadateľ o medzinárodnú ochranu.

[10] Rozsudok ESĽP, 19. januára 2016 (CE:ECHR:2016:0119JUD005868912, § 55 a 64).

26. Za týchto okolností vnútroštátny súd rozhodol prerušiť konanie, nariadiť predbežné opatrenia až do rozhodnutia o odvolaní a položiť Súdnemu dvoru tieto prejudiciálne otázky:

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

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

27. Písomné pripomienky predložili LH, holandská vláda a Európska komisia.

IV. Analýza

28. Obe otázky sa týkajú výkladu článku 40 smernice o konaniach v spojení s článkom 4 ods. 2 smernice o oprávnení. Svojou prvou otázkou sa vnútroštátny súd pýta, či je výklad vnútroštátneho práva, ktorým sa vykonáva článok 40 ods. 2 smernice o konaniach, podľa ktorého neoverené dokumenty nikdy nemôžu predstavovať „nové skutočnosti alebo zistenia“, v rozpore s týmto ustanovením, ako aj s článkami 47 a 52 Charty. Táto otázka sa tak zameriava na to, čo je možné považovať za „nové skutočnosti alebo zistenia“ na účely tohto ustanovenia. Ak by Súdny dvor dospel k záveru, že toto ustanovenie zakazuje automatické odmietnutie neoverených dokumentov, vnútroštátny súd požaduje v druhej časti prvej otázky objasniť, či sa takéto posúdenie zmení, ak by išlo o kópie a nie overené originálne dokumenty. Svojou druhou otázkou sa vnútroštátny súd pýta, či rozhodujúci orgán môže v rámci svojho posúdenia dokumentov rozlišovať medzi dokumentmi predloženými v rámci prvej žiadosti a dokumentmi predloženými v rámci následnej žiadosti a či sa v prípade ich predloženia v rámci následnej žiadosti môže členský štát rozhodnúť, že už viac nebude plniť svoju povinnosť spolupráce, ak nie je možné zistiť pravosť týchto dokumentov.

29. Tieto otázky sú totiž tak úzko prepojené, že navrhujem, aby sa tieto otázky preskúmali spoločne.

A. Úvodné poznámky

30. Po prvé je potrebné uviesť, že aj keď cieľom smernice o konaniach je stav, aby sa v podobných prípadoch postupovalo podobne a ich výsledok bol ten istý, jej prístup je založený na koncepcii jedného konania a minime spoločných pravidiel.[11] Táto smernica napriek tomu obsahuje niekoľko ustanovení, ktoré osobitne umožňujú členským štátom stanoviť si odlišné alebo dodatočné

[11] Pozri v tomto zmysle rozsudok z 25. júla 2018, A (C-404/17, EU:C:2018:588, bod 30), ako aj moje návrhy vo veci Addis (C-517/17, EU:C:2020:225, bod 74).

pravidlá nad rámec všeobecného oprávnenia zaviesť alebo si ponechať priaznivejšie normy, ako sa uvádza v článku 5 smernice o konaniach. Takáto voľná úvaha sa však musí vykonávať v súlade so základnými cieľmi smernice, ako aj v súlade s Chartou. [12]

31. Pokiaľ ide o následné žiadosti, členské štáty môžu stanoviť ďalšie dôvody na posúdenie následnej žiadosti. [13] Môžu tiež stanoviť, že ďalšie posúdenie následnej žiadosti vyžaduje, aby žiadateľ nemohol v predchádzajúcom konaní bez vlastného zavinenia uviesť dôkazy, na ktorých založil svoju žiadosť v predchádzajúcom konaní. [14] Členské štáty majú ďalej voľnú úvahu pri rozhodovaní o výnimkách z práva zostať na území [15] a v oblasti procesných pravidiel. [16] Teraz sa vrátim k druhému z týchto ustanovení.

B. Štruktúra konania o následných žiadostiach

32. Článok 40 ods. 2 a 3 smernice o konaniach upravujú predbežné konanie [17], v ktorom sa rozhoduje o prípustnosti novej žiadosti o medzinárodnú ochranu po zamietnutí predchádzajúcej žiadosti. Tento článok stanovuje dve kritériá. Po prvé sa musia objaviť alebo žiadateľ musí predložiť „nové skutočnosti alebo zistenia“ týkajúce sa posúdenia, či žiadateľ spĺňa podmienky na uznanie za osobu požívajúcu medzinárodnú ochranu. Po druhé tieto nové skutočnosti alebo zistenia musia významne zvýšiť pravdepodobnosť, že žiadateľ spĺňa podmienky na uznanie za osobu požívajúcu medzinárodnú ochranu podľa smernice o oprávnení. Druhý krok je podmienený splnením prvého. Ak sú obe tieto kritériá splnené, článok 40 ods. 3 smernice o konaniach potom stanovuje, že sa žiadosť musí ďalej posudzovať podľa kapitoly II smernice o konaniach. Kapitola II obsahuje základné zásady a záruky, na ktorých sú založené konania o poskytovaní a odnímaní medzinárodnej ochrany. Oproti tomu pri predbežnom posúdení podľa článku 42 ods. 1 smernice o konaniach majú žiadatelia (iba) záruky uvedené v článku 12 ods. 1 tejto smernice. [18]

33. Zatiaľ čo článok 42 ods. 2 smernice o konaniach umožňuje členským štátom stanoviť si vo vnútroštátnom práve pravidlá pre predbežné posúdenie, členské štáty nemajú voľnú úvahu, pokiaľ ide o kritériá predbežného posúdenia. [19] Ak sa objavia „nové skutočnosti alebo zistenia“ a ak významne zvyšujú pravdepodobnosť, že žiadateľ bude spĺňať podmienky na uznanie za

[12] Pozri v súvislosti s ďalšími smernicami, ktoré sú súčasťou spoločného európskeho azylového systému, rozsudky z 21. decembra 2011, N. S. a i. (C-411/10 a C-493/10, EU:C:2011:865, bod 68); z 13. marca 2019, E. (C-635/17, EU:C:2019:192, bod 53), a z 12. decembra 2019, Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal (Zlúčenie rodiny – sestra utečenca) (C-519/18, EU:C:2019:1070, body 62 a 64).

[13] Podľa druhej vety článku 40 ods. 3 smernice o konaniach.

[14] Článok 40 ods. 4 smernice o konaniach. Postup uvedený v článku 40 sa môže použiť aj na prípady uvedené v odseku 6 uvedeného článku. V prejednávanej veci však nejde o tieto prípady.

[15] Článok 41 smernice o konaniach. V prejednávanej veci však nejde o toto ustanovenie.

[16] Článok 42 ods. 2 smernice o konaniach.

[17] Toto predbežné konanie bolo osobitne upravené v článku 40 ods. 2 smernice o konaniach pri následných žiadostiach a je potrebné ho odlišovať od pôvodnej žiadosti.

[18] Aj keď je uvedený iba odkaz na článok 12 smernice o konaniach a z článku 40 ods. 3 tejto smernice možno vyvodiť, že nie všetky ustanovenia druhej kapitoly sú použiteľné na predbežné posúdenie, neznamená to, že členské štáty majú neobmedzený priestor na voľnú úvahu, pokiaľ ide o spôsob akým budú toto konanie viesť. Pozri napríklad rozsudok z 9. februára 2017, M (C-560/14, EU:C:2017:101, bod 25), v ktorom Súdny dvor uviedol, že právo byť vypočutý je neoddeliteľnou súčasťou práv na obhajobu, ktorých dodržiavanie predstavuje všeobecnú zásadu práva Únie, a použije sa v prípade, keď orgány členských štátov prijímajú opatrenia, ktoré patria do pôsobnosti práva Únie, a to aj v prípade, ak príslušné právne predpisy výslovne neustanovili takúto procesnú požiadavku. Samotná zmienka v článku 42 ods. 1 smernice o konaniach, podľa ktorej sa musí zabezpečiť, aby žiadatelia mali pri predbežnom preskúmaní záruky uvedené v článku 12 ods. 1 tejto smernice, teda určite neznamená, že v prípade predbežného posúdenia sa neuplatňujú požiadavky na posúdenie žiadostí uvedené v článku 10 tejto smernice, ktorý obsahuje niekoľko základných pravidiel [napríklad, aby žiadosti boli posudzované a rozhodnutia prijímané objektívne a nestranne podľa odseku 3 písm. a)].

[19] S výnimkou prípadov, že členské štáty môžu stanoviť iné dôvody pre ďalšie posudzovanie následnej žiadosti podľa druhej vety článku 40 ods. 3 smernice o konaniach a v súlade so zásadou, podľa ktorej by členské štáty mali mať oprávnenie zaviesť alebo ponechať priaznivejšie ustanovenia (pozri článok 5 a odôvodnenie 14 smernice o konaniach).

osobu požívajúcu medzinárodnú ochranu,[20] musí byť táto nová žiadosť o azyl ďalej posúdená. Článok 42 ods. 2 smernice o konaniach tiež umožňuje členským štátom prijať pravidlá, ktoré požadujú od žiadateľov, aby v následných konaniach uviedli skutočnosti a predložili dôkazy, ktoré odôvodňujú nové konanie, ako aj vykonať predbežné posúdenie výlučne na základe písomných podaní.[21] Toto ustanovenie však stanovuje, že tieto pravidlá „neznemožnia prístup žiadateľov k novému konaniu, ani nebudú mať za následok praktické zrušenie ani vážne obmedzenie tohto prístupu“[22].

34. Domnievam sa však, že na prax štátneho tajomníka, ktorá bola podľa vnútroštátneho súdu potvrdená Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (Oddelenie správneho práva Štátnej rady), nikdy nepovažovať neoverené dokumenty za „nové skutočnosti alebo zistenia“ na účely následnej žiadosti, sa nevzťahuje výnimka uvedená v článku 42 ods. 2 smernice o konaniach. Tento názor zastávam z dôvodu, že táto prax sa netýka oblastí, na ktoré sa vzťahuje táto výnimka, a ani sa nezdá, že by v holandskom[23] vnútroštátnom práve existovalo také pozitívne pravidlo, ktorého cieľom je práve uplatňovanie takejto praxe.

35. Ako uviedol vnútroštátny súd, neoverené dokumenty predložené žiadateľom o azyl v rámci následnej žiadosti štátny tajomník jednoducho nezohľadní, pretože ich nepovažuje za „nové skutočnosti alebo zistenia“. To znamená, že sa už nezohľadňujú v rámci prvého kritéria uvedeného v článku 40 ods. 2, ani v rámci druhého kritéria uvedeného v článku 40 ods. 3 smernice o konaniach. Ako uvediem nižšie, zastávam názor, že *ex ante* pravidlo alebo prax takéhoto druhu je jednoducho v rozpore s článkom 40 ods. 2 a 3 tejto smernice. Môže samozrejme existovať veľa prípadov, keď neoverené dokumenty nemajú akúkoľvek dôkaznú hodnotu, v neposlednom rade aj vtedy, keď na základe ich obyčajného prezretia je zrejmé, že boli účelovo vyrobené. Všetky takéto neoverené dokumenty však nie je možné jednoducho odmietnuť: veľa bude závisieť od otázok kontextu, relevantnosti, možnosti uskutočnenia overenia a v niektorých prípadoch možno aj ťažkostí spojených s overením dokumentov, s ktorými by sa rozhodujúci orgán musel vysporiadať.

C. Judikatúra Európskeho súdu pre ľudské práva

36. V tomto štádiu môže byť užitočné preskúmať dve nedávne rozhodnutia ESĽP týkajúce sa otázky overenia dokumentov vo veciach azylu, na ktoré vnútroštátny súd osobitne odkazuje. Prvým z nich je rozsudok vo veci Singh v. Belgicko[24]. Išlo o prípad, keď žiadatelia pôvodne prileteli z Moskvy na letisko do Bruselu. Nesúhlasili so svojím vyhostením do Ruska, pretože sa obávali následnej repatriácie do Afganistanu v rozpore s článkom 3 EDĽP. Žalobcovia tvrdili, že sú Sikhovia, ktorí pôvodne utiekli z Afganistanu.

[20] Toto kritérium určite poskytuje rozhodujúcemu orgánu určitú mieru voľnej úvahy. Miera voľnej úvahy sa však nesmie uplatňovať spôsobom, ktorý by mohol zmariť účel tejto smernice [pozri návrhy, ktoré predniesol generálny advokát Wahl vo veci E., C-635/17, EU:C:2018:973, bod 51, pokiaľ ide o smernicu Rady 2003/86/ES z 22. septembra 2003 o práve na zlúčenie rodiny (Ú. v. EÚ L 251, 2003, s. 12)].

[21] S výnimkou prípadov uvedených v článku 40 ods. 6 smernice o konaniach, ktoré nie sú predmetom prejednávanej veci. Holandsko prijalo príslušné pravidlá v § 3.118b Vreemdelingenbesluit 2000 (vyhláška z roku 2000 o cudzincoch) a v bode C1/2.9 Vreemdelingencirculaire 2000 (obežník z roku 2000 o cudzincoch), ktoré upravujú možnosť vydať rozhodnutie bez uskutočnenia osobného pohovoru. Prax, ktorá spočíva v úplnom odmietaní neoverených dokumentov ako „nových skutočností a zistení“, sa však zakladá na praxi a ustálenej judikatúre Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (Oddelenie správneho práva Štátnej rady).

[22] Podľa vnútroštátneho súdu Holandsko tieto možnosti využilo. Otázky vnútroštátneho súdu sa ich však priamo netýkajú, ale týkajú sa skôr výkladu podaného judikatúrou Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (Oddelenie správneho práva Štátnej rady) k článku 30a ods. 1 písm. d) zákona z roku 2000 o cudzincoch, ktorý zavádza do holandského práva pravidlá týkajúce sa následných žiadostí.

[23] Pozri analogicky rozsudok z 25. júla 2018, A (C-404/17, EU:C:2018:588, bod 31).

[24] Rozsudok ESĽP, 2. októbra 2012, Singh a iní v. Belgicko, (CE:ECHR:2012:1002JUD003321011).

37. Ich žiadosť o priznanie postavenia utečenca však belgické azylové úrady zamietli, pretože nepreukázali svoju afganskú štátnu príslušnosť. V rámci konania o odvolaní žiadatelia predložili nové dokumenty, a to emaily medzi ich právnymi zástupcami a zástupcom belgického výboru na podporu utečencov (partner UNHCR) a UNHCR v Naí Dillí. Zástupca UNHCR v Naí Dillí poslal ako prílohy týchto e-mailov „osvedčenia" uvádzajúce, že žiadatelia boli zaregistrovaní ako utečenci pod mandátom UNHCR. Napriek získaniu týchto nových dokumentov však Conseil du contentieux des étrangers (Rada pre spory vo veciach azylu a utečencov, Belgicko) neuznala ich tvrdenie o afganskej štátnej príslušnosti. Rozhodla, že nové dokumenty nie sú presvedčivé, pokiaľ ide o ich dôkaznú silu, a to z dôvodu, že ich bolo možné ľahko sfalšovať, a konštatovala, že žiadatelia nepredložili originály príslušných dokumentov.

38. ESĽP vo svojom rozsudku konštatoval porušenie článku 13 EDĽP (ustanovenia týkajúce sa účinného opravného prostriedku) a článku 3 EDĽP. ESĽP s odkazom na potenciálne závažné dôsledky pre žiadateľov dospel k záveru[25], že povinnosťou štátnych orgánov bolo preukázať, že postupovali čo najdôslednejšie a že tvrdenia založené na článku 3 EDĽP pozorne preskúmali („un examen attentif"). To znamená, že vnútroštátne orgány musia vylúčiť akékoľvek, aj keď legitímne, pochybnosti, pokiaľ ide o neopodstatnenosť žiadosti o ochranu, bez ohľadu na rozsah právomoci tohoto orgánu.[26] ESĽP uviedol, že vzhľadom na to, že tieto dokumenty tvoria jadro žiadosti o ochranu, ich odmietnutie bez „overenia ich pravosti", nespĺňalo požiadavky pozorného a dôsledného posúdenia, ktoré sa očakáva od vnútroštátnych orgánov na základe požiadaviek článku 13 EDĽP týkajúcich sa účinného opravného prostriedku, aby dotknutí jednotlivci boli chránení pred mučením alebo neľudským alebo ponižujúcim zaobchádzaním podľa článku 3 EDĽP za okolností, keď by (relatívne) jednoduchý proces preverenia zo strany UNHCR mohol s konečnou platnosťou vyriešiť otázku pravosti a spoľahlivosti týchto dokumentov.[27]

39. Druhým rozhodnutím je M.D a M.A. v. Belgicko.[28] Táto vec sa týkala dvoch ruských štátnych príslušníkov čečenského pôvodu, ktorí žili v Belgicku a mali byť vyhostení do Ruska. M. D. tvrdil, že jeho otca zavraždili podporovatelia muža, ktorý sa neskôr stal hlavným predstaviteľom Čečenskej republiky. Uviedol, že starší brat M.D. následne pomstil túto vraždu zavraždením rodinného príslušníka tohto hlavného predstaviteľa. O dva mesiace neskôr boli M.D. a jeho manželka M.A. napadnutí počas narodeninovej oslavy, po čom utiekli do Ingušska. Uviedli, že ich matka a sestra M.D. informovali o tom, že ho nejakí muži hľadajú, na základe čoho opustili Rusko. Okrem toho tvrdili, že švagor M.D., ktorý zostal v Čečensku, bol po ich odchode zavraždený.

[25] Tamže, § 103.

[26] Tamže. ESĽP opakovane rozhodol, že spoločné použitie článkov 3 a 13 EDĽP vyžaduje, aby žiadatelia o medzinárodnú ochranu mali možnosť využiť účinný opravný prostriedok, ak existujú závažné dôvody domnievať sa, že žiadateľ bude v prípade vyhostenia vystavený osobnému a skutočnému riziku, že sa s ním bude zaobchádzať v rozpore s článkom 3 EDĽP. V takom prípade článok 3 EDĽP ukladá povinnosť nevyhostiť dotknutú osobu do tejto krajiny. Z dôvodu dôležitosti článku 3 EDĽP a nenapraviteľnej povahy ujmy, ktorá môže byť jeho porušením spôsobená, vyžaduje článok 13 EDĽP pozorné preskúmanie a nezávislé dôkladné posúdenie každého tvrdenia, ktoré poukazuje na nebezpečenstvo, že by žiadateľ mohol byť v prípade vyhostenia vystavený zaobchádzaniu, ktoré je v rozpore s článkom 3 EDĽP (rozsudok ESĽP, 21. januára 2011, M.S.S. v. Belgicko a Grécko, CE:ECHR:2011:0121JUD003069609, § 293 a 387 a tam citovaná judikatúra). Pozri tiež rozsudok ESĽP, 12. decembra 2012, F. N. a i. v. Švédsko (CE:ECHR:2012:1218JUD002877409, § 66) a ESĽP, 18. novembra 2013, M.A. v. Švajčiarsko (CE:ECHR:2014:1118JUD005258913, § 52 a 53), ako aj analýzu judikatúry ESĽP v návrhoch, ktoré predniesol generálny advokát Mengozzi vo veci Alheto (C-585/16, EU:C:2018:327, body 68 a 69) týkajúcu sa článku 46 ods. 3 smernice o konaniach. Je potrebné tiež uviesť, že článok 3 EDĽP sa nevzťahuje len na mučenie alebo neľudské alebo ponižujúce zaobchádzanie zo strany verejných úradníkov, ale použije sa aj vtedy, keď nebezpečenstvo, ako je to v prejednávanej veci, pochádza od osôb alebo skupín osôb, ktoré nie sú verejnými úradníkmi, ak možno preukázať, že nebezpečenstvo je skutočné a že orgány prijímajúceho štátu nie sú schopné zabrániť tomuto nebezpečenstvu poskytnutím primeranej ochrany. Pozri v tomto zmysle rozsudky ESĽP, 17. decembra 1996, Ahmed v. Rakúsko (CE:ECHR:1996:1217JUD002596494), a 4. júna 2015, J.K a i. v. Švédsko (CE:ECHR:2015:0604JUD005916612, § 50).

[27] Rozsudok ESĽP, 2. októbra 2012, Singh a i. v. Belgicko (CE:ECHR:2012:1002JUD003321011, § 104).

[28] Rozsudok ESĽP, 19. januára 2016 (CE:ECHR:2016:0119JUD005868912).

40. Po príchode do Belgicka M.D. a M.A. podali svoju prvú žiadosť o azyl. Office des étrangers (Imigračný úrad, Belgicko) vyhlásil žiadosť za neprípustnú najmä z dôvodu, že osobná pomsta nie je dôvodom na udelenie azylu. Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides (Generálny komisár pre utečencov a osoby bez štátnej príslušnosti, Belgicko) potvrdil toto rozhodnutie, pričom konštatoval, že opis udalostí, ktorý uviedli M.D. a M.A., nie je vierohodný. Conseil d'État (Štátna rada, Belgicko) následne zamietla ich žiadosť o súdne preskúmanie, pretože M.D. a ani M.A. neprišli na pojednávanie. Následne im bol doručený príkaz na opustenie krajiny.

41. V nadväznosti na uvedené M.D. a M.A. podali ďalšie tri žiadosti. S týmito novými žiadosťami o azyl predložili viaceré oznámenia zverejnené v miestnej tlači v Čečensku, v ktorých bola ponúkaná odmena za informácie o mieste pobytu M.D. Predložili tiež švagrov úmrtný list a predvolanie na policajné oddelenie v Groznom vo veci podozrenia z nezákonného držania zbraní a príslušnosti k nezákonnej ozbrojenej organizácii. Tieto nové žiadosti boli zamietnuté z dôvodu, že neobsahovali „nové skutočnosti". Toto posúdenie bolo odôvodnené skutočnosťou, že rozhodujúci orgán sa domnieval, že uvedené skutočnosti nepochádzajú z objektívneho zdroja alebo dokumentu vydaného orgánom,[29] že dátum dokumentu predloženého ako nový dôkaz predchádzal skoršej žiadosti, a teda mal byť predložený v skoršom štádiu, a že boli predložené (len) originály dokumentov, ktoré už boli predtým predložené. Dôvody, ktorými žiadatelia odôvodnili neskoršie predloženie dokumentov, nemali vplyv na toto posúdenie.[30] Tieto následné žiadosti boli teda tiež postupne zamietnuté a žiadateľom bol doručený príkaz na opustenie krajiny spolu s príkazom na ich zadržanie na určenom mieste až do ich vyhostenia.

42. V nadväznosti na sťažnosť podanú na ESĽP tento súd dospel k záveru, že na základe osobitných okolností, v ktorých sa títo žiadatelia ocitli, hrozba ich vyhostenia do Ruska bez opätovného preskúmania rizika, ktorému čelia, zo strany belgických orgánov, by predstavovala s prihliadnutím na dokumenty predložené na podporu ich štvrtej žiadosti o azyl, porušenie článku 3 EDĽP.

43. ESĽP však s odvolaním sa na svoju judikatúru s ohľadom na článok 3 EDĽP uznal legitímny záujem štátov na znížení opakovaných a zjavne zneužívajúcich žiadostí o azyl a stanovil tak osobitné pravidlá na vybavovanie týchto žiadostí. Konštatoval, že posúdenie následnej žiadosti v zrýchlenom konaní samo osebe neumožňuje konštatovať, že toto posúdenie nezodpovedá kritériám uvedeným v článku 3 EDĽP.[31]

44. ESĽP však potom dospel k záveru, že skutočnosť, že predložené dokumenty sa nepovažovali za nové skutočnosti, *de facto* znamená, že nedošlo k preskúmaniu údajného rizika, ktorému by sťažovatelia čelili v prípade ich vyhostenia.[32] Uvedený súd rozhodol, že nezohľadnenie týchto dokumentov, ktoré boli jadrom žiadosti žiadateľov o ochranu, nespĺňalo požiadavky starostlivého a dôkladného nezávislého preskúmania, ktoré sa očakáva od vnútroštátnych orgánov na účely zabezpečenia účinnej ochrany pred porušením článku 3 EDĽP. ESĽP tiež kritizoval neprimerané

[29] Predložené dokumenty boli novinové články, o ktorých sa rozhodujúci orgán domnieval, že mohli byť uverejnené na podnet žiadateľa. Ďalšie dôvody, na základe ktorých rozhodujúci orgán nepovažoval predložené dôkazy za nové, boli tie, že správa týkajúca sa preskúmania úmrtia švagra nezmieňovala žiadateľa a že neexistuje súvislosť medzi iným dokumentom týkajúcim sa úmrtia jeho rodičov a bratov a útekom žiadateľa.

[30] Rozsudok ESĽP, 19. januára 2016, M.D. a M.A. v. Belgicko (CE:ECHR:2016:0119JUD005868912, § 19 až 31).

[31] Tamže, § 55 a 56.

[32] V tejto belgickej veci to bolo o to zrejmejšie, lebo právomoc posúdiť, či boli predložené nové skutočnosti, a posúdiť obsah týchto dokumentov, bola rozdelená medzi imigračný úrad a Generálneho komisára pre utečencov a osoby bez štátnej príslušnosti. Až potom, ako imigračný úrad posúdi dôkazy ako nové, bude spis postúpený Generálnemu komisárovi pre utečencov a osoby bez štátnej príslušnosti.

dôkazné bremeno, ktoré nesú žalobcovia, ak sú dokumenty, ktoré predložili, odmietnuté len z dôvodu, že sú z obdobia pred ich poslednou žiadosťou, a to bez zohľadnenia ich úsilia preukázať, že ich nemohli predložiť skôr.

45. ESĽP pritom svoje rozhodnutie založil výlučne na článku 3 EDĽP. Za týchto okolností nepovažoval za potrebné preskúmať tie isté skutočnosti z hľadiska spoločného uplatnenia článkov 3 a 13 EDĽP. [33]

46. Aj keď sa táto vec zjavne netýka povinnosti štátu overovať dokumenty, ale skôr prípustnosti neoverených dokumentov v rámci následnej žiadosti, zastávam názor, že rozsudok Singh v. Belgicko [34] alebo M.D. a MA v. Belgicko [35] neukladá všetkým zmluvným štátom všeobecnú *ex ante* povinnosť vykonať vlastné overenie pravosti každého zahraničného dokumentu predloženého žiadateľom o azyl. Samozrejme, že môžu existovať osobitné prípady zahŕňajúce osobitné skutočnosti, v ktorých by nevykonanie takéhoto overenia z vlastného podnetu mohlo byť spôsobené nedbanlivosťou daného členského štátu. Nie všetky prípady však budú potenciálne také jednoznačné ako tieto dve veci: relevantné sú aj otázky významnosti, uskutočniteľnosti a možno aj nákladov. Môže existovať veľa prípadov, keď žiadateľ bude sám schopný uskutočniť vlastné šetrenie a poskytnúť orgánom doplňujúce dokumenty alebo iné informácie. [36]

47. Je tie dôležité pripomenúť, že napríklad vo veci Singh v. Belgicko [37] Rada pre spory vo veciach azylu a utečencov odmietla dokumenty predložené v tejto veci z dôvodu, že tieto dokumenty boli ľahko sfalšovateľné a že neboli predložené ich originály. Tento orgán však potom, ako sám preskúmal tieto dokumenty, nedospel k záveru o ich nepravosti: iba uviedol, že ide o dokumenty, ktoré sa dajú ľahko sfalšovať. Zdá sa, že podobne to bolo vo veci M.D. a M.A. v. Belgicko, [38] kde belgické orgány nechceli pripustiť preskúmanie týchto ďalších dokumentov v rámci novej žiadosti o azyl, aj keď sa zdalo, že tieto dokumenty by mohli byť veľmi významné pre posúdenie vierohodnosti tvrdení M.D. a M.A. o rizikách, ktorým by čelili v prípade ich návratu do Ruska.

48. Podľa článku 52 ods. 3 Charty práva uvedené v Charte, ak zodpovedajú právam zaručeným EDĽP, majú rovnaký význam a rozsah ako práva, ktoré obsahuje uvedený dohovor. Vzhľadom na to, že zákaz uvedený v článku 3 EDĽP je rovnaký ako zákaz uvedený v článku 4, ale tiež aj článku 19 ods. 2 Charty, [39] vyššie citovaná judikatúra ESĽP je tiež relevantná pre uplatňovanie Charty. [40]

49. Aký je teda význam týchto rozhodnutí Európskeho súdu pre ľudské práva pre toto konanie? Ako uviedol vnútroštátny súd, štátny tajomník nezohľadňuje neoverené dokumenty pri následnej žiadosti o azyl, pretože ich nepovažuje za „nové skutočnosti alebo zistenia“. To znamená, že sa už nezohľadňujú v rámci prvého kritéria uvedeného v článku 40 ods. 2, ani v rámci druhého kritéria uvedeného v článku 40 ods. 3 smernice o konaniach. Tieto rozhodnutia posilňujú záver, ktorý som

33 Rozsudok ESĽP, 19. januára 2016, M.D. a M.A. v. Belgicko (CE:ECHR:2016:0119JUD005868912, § 70).

34 Rozsudok ESĽP, 2. októbra 2012, Singh a iní v. Belgicko (CE:ECHR:2012:1002JUD003321011).

35 Rozsudok ESĽP, 19. januára 2016 (CE:ECHR:2016:0119JUD005868912).

36 Dokumenty však nie sú jediným dôkazom, ktorým je možné preukázať, že žiadateľ má právo na medzinárodnú ochranu, a skutočnosť, že dokumenty nie sú overené, nevyhnutne neznamená, že nemajú dôkaznú silu; pozri body 51 a 59 a nasl. nižšie. Pozri tiež rozsudok ESĽP, 23. augusta 2016, J.K a i. v. Švédsko (CE:ECHR:2016:0823JUD005916612, § 91 až 98), ktoré sa týkajú príslušných povinností žiadateľa a štátu.

37 Rozsudok ESĽP, 2. októbra 2012, Singh a iní v. Belgicko (CE:ECHR:2012:1002JUD003321011).

38 Rozsudok ESĽP, 19. januára 2016 (CE:ECHR:2016:0119JUD005868912).

39 Článok 19 ods. 2 Charty je konkrétnejším ustanovením, ktoré podľa Vysvetliviek k Charte základných práv preberá príslušnú judikatúru ESĽP týkajúcu sa článku 3 EDĽP. Pozri tiež rozsudok zo 14. mája 2019, M a i. (Zrušenie postavenia utečenca) (C-391/16, C-77/17 a C-78/17, EU:C:2019:403, bod 94).

40 Smernica o konaniach a smernica o oprávnení totiž výslovne uvádzajú, že rešpektujú základné práva a dodržiavajú zásady uznané Chartou, a to v súlade s odôvodnením 60 smernice o konaniach a odôvodnením 16 smernice o oprávnení.

už uviedol, že *ex ante* prax, pri ktorej sa v nových žiadostiach o azyl automaticky nezohľadňujú neoverené dokumenty, nie je jednoducho v súlade s požiadavkami článku 40 ods. 2 a ods. 3 smernice o konaniach alebo z uvedeného dôvodu ani so základnými štandardmi stanovenými pre prípad žiadosti o azyl, ktorá obsahuje vážne a významné otázky podľa článku 3 EDĽP a článku 4 Charty.

D. „Nové skutočnosti alebo zistenia“

50. Ako správne uviedol vnútroštátny súd, smernica o konaniach neobsahuje definíciu pojmu „nové skutočnosti alebo zistenia“, a ani len definíciu „skutočností“.

51. Článok 4 ods. 2 smernice o oprávnení definuje „náležitosti potrebné na zdôvodnenie žiadosti o medzinárodnú ochranu“ uvedené v článku 4 ods. 1 tejto smernice. Táto definícia je veľmi široká a zahŕňa vyhlásenia žiadateľa, ako aj celú dokumentáciu, ktorá je k dispozícii žiadateľovi, ktoré sa týkajú najmä jeho osobných údajov, miesta alebo miest jeho predchádzajúceho pobytu a dôvodov podania žiadosti o medzinárodnú ochranu. Znenie tejto definície zjavne neobmedzuje kvalitu dokumentov, ktoré sa majú posudzovať, na dokumenty, ktorých pravosť je možné preukázať.

52. Je však potrebné uviesť, že článok 4 ods. 5 smernice o oprávnení sa týka osobitne prípadu, keď aspekty vyhlásení žiadateľa nie sú vôbec podložené listinným alebo inými dôkazom. Stanovuje päť kritérií, ktoré musia byť splnené na to, aby sa tieto aspekty mohli vziať do úvahy bez ich potvrdenia. Všetky tieto kritériá sa týkajú buď úsilia žiadateľa poskytnúť tieto dokumenty, alebo jeho dôveryhodnosti, pričom obe tieto kritériá spolu súvisia. Ak je teda možné preskúmať aspekty uvedené v žiadosti o azyl bez akéhokoľvek listinného alebo iného dôkazu, musí byť tiež možné na podporu aspektov uvedených v žiadosti o azyl vziať do úvahy dokumenty, ktorých pravosť nie je potvrdená.

53. Pri posudzovaní pojmu „nové skutočnosti a zistenia“ je potrebné tiež pripomenúť, že smernica o konaniach je rozdelená na rôzne kapitoly, z ktorých druhá kapitola stanovuje základné procesné zásady a záruky. Kapitola III sa zaoberá prvostupňovými konaniami, ku ktorým patrí konanie o následnej žiadosti. Prvé ustanovenie tejto tretej kapitoly, článok 31, stanovuje, že členské štáty spracujú žiadosti o medzinárodnú ochranu v konaní o posúdení žiadosti podľa základných zásad a záruk kapitoly II. Posúdenie v plnom rozsahu v súlade s týmito zásadami je teda pravidlom. V článku 33 smernice o konaniach sú uvedené prípady, kedy je možné považovať žiadosť za neprípustnú. Článok 33 ods. 2 písm. d) smernice stanovuje, že následnú žiadosť môžu členské štáty považovať za neprípustnú, ak sa neobjavili alebo neboli žiadateľom predložené nové skutočnosti alebo zistenia súvisiace s posúdením podľa smernice o oprávnení.

54. Aj v prípadoch neprípustnosti je v článku 34 smernice o konaniach uvedené osobitné procesné pravidlo, a to povinnosť uskutočniť pohovor o prípustnosti. Členské štáty však môžu opäť urobiť výnimku v prípade následnej žiadosti,[41] ak členský štát využije možnosť stanoviť vo vnútroštátnom práve pravidlá týkajúce sa predbežného posúdenia podľa článku 42 smernice o konaniach. Ako už bolo uvedené, článok 42 ods. 2 písm. b) tejto smernice umožňuje uskutočniť predbežné posúdenie výlučne na základe písomných podaní. Podľa druhej kapitoly smernice o konaniach je teda možné vo výnimočných prípadoch vynechať posúdenie v plnom rozsahu a v ešte výnimočnejších prípadoch je možné ho vynechať aj bez vykonania osobného pohovoru so žiadateľom pred takýmto rozhodnutím. To znamená, že článok 33 ods. 2 písm. d) smernice

[41] Tretia veta prvého pododseku článku 34 ods. 1 smernice o konaniach.

o konaniach stanovuje dôvody vylúčenia z ďalšieho posudzovania. Keďže uvedené predstavuje výnimku zo všeobecného pravidla uvedeného v článku 31 ods. 1 smernice o konaniach, treba ju vykladať reštriktívne. [42]

55. Cieľom smernice o konaniach je stanoviť spoločný systém záruk umožňujúci zaručiť úplné dodržiavanie Ženevského dohovoru a základných práv. [43] Jednou z hlavných charakteristík uvedeného je, že každý žiadateľ o azyl by mal mať účinný prístup ku konaniu, možnostiam spolupráce a riadnej komunikácii s príslušnými orgánmi, aby mohol predložiť relevantné skutočnosti týkajúce sa jeho prípadu, a dostatočným procesným zárukám vo všetkých štádiách konania. [44]

56. Následná žiadosť je jedným z výnimočných prípadov, kedy sú obmedzené práva žiadateľa postupovať vo svojom konaní v súlade so *všetkými* základnými zásadami a zárukami uvedenými v kapitole II smernice o konaniach. Ako je možné postrehnúť z odôvodnenia 36 tejto smernice, v týchto veciach sa dosiahne rovnováha medzi úsilím o zabezpečenie správneho uznania osôb, ktoré potrebujú ochranu, a záujmami členských štátov na rýchlom a účinnom rozhodovaní. Podľa tohto odôvodnenia by bolo neprimerané žiadať od členských štátov, aby vykonali nové konanie o posúdení žiadosti v plnom rozsahu, ak žiadateľ podá následnú žiadosť *bez predloženia nového dôkazu alebo argumentu*. Článok 42 smernice o konaniach z uvedeného dôvodu obsahuje ustanovenia o predbežnom posúdení, ktorého účelom je oslobodiť členské štáty od povinnosti zaoberať sa s tými istými skutočnosťami a dôkazmi v rôznych konaniach, ktoré pravdepodobne nebudú mať odlišné výsledky. Rovnováha v prospech takéhoto rýchleho rozhodovania závisí úplne a kriticky od toho, či sa objavili alebo boli predložené „nové skutočnosti alebo zistenia“, ako kritérium uvedené v článku 33 ods. 2 písm. d) a článku 40 ods. 2 smernice o konaniach. Iba v prípade, ak to tak nie je, sa rovnováha vychýli a príslušný správny orgán môže zmierniť svoju prísnosť v snahe zabezpečiť správne uznanie osoby, ktorá si zaslúži medzinárodnú ochranu. [45]

57. Toto ustanovenie je založené na jednoznačnej myšlienke, že posúdenie iných než nových skutočností už bolo vykonané v prvom konaní v súlade s kapitolou II. V prípade, ak nie sú predložené nové skutočnosti alebo zistenia, nie je možné očakávať odlišný výsledok konania, čo znamená, že nové posúdenie by bolo zbytočné. Druhé kritérium tohto predbežného posúdenia, ktoré obsahuje článok 40 ods. 3 smernice o konaniach zužuje nové skutočnosti a zistenia na tie, ktoré *významne zvyšujú pravdepodobnosť*, že žiadateľ spĺňa podmienky na uznanie za osobu požívajúcu medzinárodnú ochranu. Iba toto druhé kritérium sa zameriava na kvalitu nových dôkazov. Podľa prvého kritéria stačí, aby sa nové dôkazy týkali posúdenia, či žiadateľ spĺňa podmienky na uznanie za osobu požívajúcu medzinárodnú ochranu.

58. Holandská vláda tvrdí, že ak sú dokumenty, ktorých kópie už boli predložené v rámci predchádzajúcej žiadosti, opätovne predložené v ich originálnych, môžu bližšie objasniť situáciu iba vtedy, ak je možné preukázať pravosť týchto dokumentov. Ak to tak nie je, nie je možné ich považovať za „nové skutočnosti a zistenia“. Táto skutočnosť si vyžaduje dva komentáre. Po prvé sa

[42] Túto zásadu potvrdzuje odôvodnenie 43 smernice o konaniach. Pozri tiež návrhy, ktoré predniesol generálny advokát Bobek vo veci LH (Tompa) (C-564/18, EU:C:2019:1056, bod 51), pokiaľ ide o pojem „bezpečná krajina“ (výnimka podľa článku 33 ods. 2 písm. c) smernice o konaniach).

[43] Pozri návrhy, ktoré predniesol generálny advokát Bot vo veciach X a X a Y (C-175/17 a C-180/17, EU:C:2018:34, bod 31) v súvislosti s predchodkyňou smernice o konaniach. Toto posúdenie sa naďalej uplatňuje na smernicu o konaniach, ako vyplýva z jej odôvodnení 3, 25 a 60.

[44] Pozri odôvodnenie 25 smernice o konaniach.

[45] Ako bolo uvedené vyššie, ak existujú nové skutočnosti alebo zistenia a tieto významne zvyšujú pravdepodobnosť, že žiadateľ spĺňa podmienky požadované smernicou o oprávnení, dôjde k ďalšiemu posúdeniu v súlade s kapitolou II smernice o konaniach (článok 40 ods. 3 smernice o konaniach).

zdá, že holandská vláda si zamieňa dve relevantné kritériá, a to i) či boli predložené „nové skutočnosti alebo zistenia“, a ii), či „významne zvyšujú pravdepodobnosť, že žiadateľ spĺňa podmienky na uznanie za osobu požívajúcu medzinárodnú ochranu“. Z toho, o čom sa holandská vláda domnieva, že je chýbajúce druhé kritérium, vyvodzuje absenciu prvého kritéria. Po druhé holandská vláda schvaľuje postup, podľa ktorého sa tieto neoverené dokumenty ani neposudzujú na individuálnom základe ako to stanovuje článok 4 ods. 3 smernice o oprávnení. Žiadateľ je naopak povinný predložiť dokument v určitej kvalite, a to overený, inak bude jeho následná žiadosť automaticky zamietnutá.

59. Ako už bolo uvedené, ani doslovný a ani systematický výklad článku 40 smernice o konaniach a článku 4 smernice o oprávnení neodôvodňujú takýto prístup.

E. Význam pravosti dokumentu

60. Dôvod, pre ktorý je potrebné zohľadniť pravosť dokumentov v rámci konania o medzinárodnej ochrane, je zabezpečenie toho, aby sa rozhodnutia rozhodujúceho orgánu nezakladali na nepravdivých a najmä falšovaných dokumentoch. Okrem toho v mnohých prípadoch môže dôkaz o pravosti určitého dokumentu viesť k posilneniu vierohodnosti žiadateľom uvádzaných skutočností.

61. Zaobchádzanie s falošnými dokladmi je uvedené v článku 14 ods. 3 písm. b) smernice o oprávnení. Stanovuje, že členské štáty zrušia, ukončia alebo odmietnu obnoviť postavenie utečenca, ak členský štát preukáže, že použitie falošných dokladov bolo rozhodujúce pre priznanie postavenia utečenca. Naproti tomu žiadne ustanovenie nehovorí o tom, že by sa malo (za každú cenu) takejto situácii zabrániť tým, že sa v konaní vôbec nebudú zohľadňovať neoverené dokumenty.

62. Z procesného hľadiska článok 31 ods. 8 písm. e) smernice o konaniach umožňuje členským štátom stanoviť, že ak žiadateľ poskytne „jasne nepravdivé“ vyhlásenia, konanie o posúdení žiadosti môže byť skrátené a/alebo uskutočnené na hraniciach alebo v tranzitných priestoroch. Je dôležité, aby sa aj v prípade poskytnutia „jasne nepravdivých“ vyhlásení, uskutočnilo konanie o posúdení v súlade so základnými zásadami a zárukami uvedenými v kapitole II tejto smernice. [46] Zdá sa byť rozporuplné neumožniť držiteľovi dokumentov uskutočniť takéto konanie o posúdení dokumentov, ktoré nie sú falošné, ale sú iba neoverené, len preto, že sú predložené v rámci následnej žiadosti. V tejto veci nie je ani náznak toho, že by dokumenty nemali byť pravé. [47]

63. Odôvodnenie 21 smernice o konaniach ďalej objasňuje zaobchádzanie s falošnými dokumentmi. Stanovuje, že pokiaľ žiadateľ môže preukázať závažný dôvod, použitie falšovaných alebo pozmenených dokladov by samo osebe nemalo automaticky viesť k začatiu konania na hraniciach alebo skráteného konania. [48]

[46] Následné žiadosti sa môžu vybavovať rovnakým spôsobom podľa článku 31 ods. 8 písm. f) smernice o konaniach, ak už o nich nebolo rozhodnuté, že sú neprípustné.

[47] Aj keď je tiež potrebné uznať, že ich pravosť nebola doteraz preukázaná.

[48] To isté platí aj pri chýbajúcich dokumentoch.

64. Zdá sa teda, že ani použitie jasne nepravdivých dokumentov nevedie automaticky k záveru, že žiadosť o medzinárodnú ochranu sa má posúdiť ako neprípustná (alebo neopodstatnená). To je ďalší argument proti reštriktívnemu výkladu výrazu „nové skutočnosti a zistenia“, ktorý použil štátny tajomník a Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (Oddelenie správneho práva Štátnej rady).

F. Norma pre posúdenie žiadosti o medzinárodnú ochranu

65. Článok 4 ods. 1 smernice o oprávnení stanovuje, že povinnosťou členského štátu je posúdiť príslušné náležitosti žiadosti.[49] Podľa článku 4 ods. 3 tejto smernice sa takéto posúdenie má vykonať na individuálnom základe. Ako bolo uvedené vyššie, článok 4 ods. 2 smernice o oprávnení obsahuje rozsiahly zoznam skutočností, ktoré je potrebné zohľadniť. Súdny dvor sa sám vyjadril k posúdeniu, ktoré majú vykonať príslušné vnútroštátne orgány, v rozsudku z 13. marca 2019 vo veci E.[50]. V tejto veci rozhodol, že „pokiaľ ide o posúdenie dôkaznej či hodnovernej povahy dôkazov, vyhlásení alebo vysvetlení… požadované individuálne posúdenie vyžaduje, že tieto orgány musia zohľadniť všetky relevantné skutočnosti…“[51]. Súdny dvor už vo svojom rozsudku zo 7. novembra 2013 vo veci X a i.[52], uviedol, že „príslušné orgány sa pri posudzovaní oprávnenosti obáv žiadateľa z prenasledovania v režime smernice snažia zistiť, či zistené okolnosti predstavujú takú hrozbu, že dotknutá osoba sa môže vzhľadom na svoju individuálnu situáciu odôvodnene obávať, že bude skutočne vystavená činom prenasledovania, alebo nie“. Ďalej uviedol, že toto posúdenie závažnosti rizika je v každom prípade potrebné vykonať opatrne a obozretne.[53]

66. Predbežné konanie v prípade následnej žiadosti obmedzuje kritériá, ktoré sa musia posúdiť, na kritériá uvedené v článku 40 ods. 2 a 3 smernice o konaniach. Nestanovuje, že norma pre posúdenie týchto kritérií sa líši od normy pre posúdenie prvej žiadosti o medzinárodnú ochranu.[54]

67. Tieto úvahy, spolu s tými, ktoré uviedol ESĽP v rozsudkoch Singh v. Belgicko[55] a M.D. a M.A. v. Belgicko[56], sú použiteľné aj na prax štátneho tajomníka v tejto veci. Skutočnosť, že neoverené dokumenty sa nezohľadňujú, pretože sa nepovažujú za „nové skutočnosti alebo zistenia“, znamená, že sa neposudzujú individuálne so zohľadnením všetkých relevantných skutočností. Výklad pojmu „nové skutočnosti a zistenia“, ktorý uviedol štátny tajomník a Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (Oddelenie správneho práva Štátnej rady), nielenže nemá oporu v znení, štruktúre a cieli smernice o konaniach a smernice o oprávnení, ale je tiež v rozpore so zárukami uvedenými v Charte, najmä so zárukami uvedenými v jej článku 19 ods. 2.

[49] Táto povinnosť posúdenia sa má vykonať v spolupráci so žiadateľom. K tomu sa ešte neskôr vrátim.

[50] C-635/17, EU:C:2019:192, body 63 až 69, aj keď s ohľadom na článok 5 ods. 2 a článok 11 ods. 2 smernice 2003/86. Keďže táto smernica je tiež súčasťou spoločného európskeho azylového systému a keďže článok 4 ods. 5 smernice o oprávnení a aj článok 11 ods. 2 smernice 2003/86 sa podobne týkajú prípadov, kedy chýbajú potrebné (úradné) písomné dôkazy, nie je dôvod, prečo by sa to nevzťahovalo aj na smernicu o oprávnení.

[51] V bode 63.

[52] C-199/12 až C-201/12, EU:C:2013:720, body 72 a 73, pokiaľ ide o dve „skutočnosti“ uvedené v článku 10 ods. 1 smernice 2004/83.

[53] Tamže.

[54] Pozri tiež poznámku pod čiarou 18.

[55] Rozsudok ESĽP, 2. októbra 2012, Singh a iní v. Belgicko (CE:ECHR:2012:1002JUD003321011).

[56] Rozsudok ESĽP, 19. januára 2016 (CE:ECHR:2016:0119JUD005868912).

68. Z toho vyplýva porušenie článku 19 ods. 2 Charty, keďže prax štátneho tajomníka bráni rozhodujúcemu orgánu individuálne posúdiť, či žiadateľovi hrozí vyhostenie do štátu, v ktorom existuje vážna hrozba, že by bol vystavený trestu smrti, mučeniu alebo inému neľudskému alebo ponižujúcemu zaobchádzaniu alebo trestu. Ide o užší pojem, než je pojem uvedený v článku 40 ods. 2 a 3 smernice o konaniach, čo nastoľuje otázku, či žiadateľovi možno priznať medzinárodnú ochranu v ktoromkoľvek z prípadov uvedených v smernici o oprávnení, a to bez ohľadu na to, či to ohrozuje život alebo telesnú integritu žiadateľa.[57]

69. Zo záverov ESĽP vo veci M.D. a M.A. v. Belgicko[58] tiež vyplýva, že posúdenie „nových skutočností alebo zistení“ v rámci predbežného posúdenia podľa článku 40 ods. 2 a 3 smernice o konaniach sa musí uskutočniť s rovnakou pozornosťou a dôslednosťou ako posúdenie všetkých dôkazov v pôvodnom konaní, aby sa zabezpečilo, že nedôjde k vyhosteniu v rozpore s článkom 19 ods. 2 Charty.

70. Dodržiavanie tejto normy v rámci predbežného posúdenia je o to dôležitejšie, že článok 42 písm. b) smernice o konaniach umožňuje členským štátom stanoviť vo vnútroštátnom práve, že predbežné posúdenie sa môže vykonávať iba na základe písomných podaní. V prejednávanej veci závisí oprávnenie žiadateľa vysvetliť svoje stanovisko na osobnom pohovore v súlade s článkom 14 smernice o konaniach od kladného výsledku predbežného posúdenia.

G. Problémy pri získavaní dôkazov, dôkazné bremeno a povinnosť spolupráce

71. Z vyššie uvedeného vyplýva, že každé pravidlo alebo prax členského štátu, ktoré smerujú k stavu, v ktorom rozhodujúci orgán pozorne a dôsledne nezávisle (individuálne) neposúdil (nové) skutočnosti a zistenia v následnom konaní, je v rozpore s článkom 40 ods. 2 smernice o konaniach. V rozsahu, v akom sa tieto skutočnosti a zistenia týkajú dôkazu s ohľadom na riziko vyhostenia žiadateľa do štátu, v ktorom môže byť vystavený mučeniu alebo inému neľudské alebo ponižujúcemu zaobchádzaniu alebo trestu, je to tiež v rozpore s článkom 19 ods. 2 Charty. Nie je teda možné rozlišovať medzi tým, či sú v rámci tohto konania predložené overené originály, neoverené originály alebo kópie. Všetky musia byť posúdené v súlade s normou uvedenou v článku 40 ods. 2 a 3 smernice o konaniach v spojení s článkom 4 ods. 2 smernice o oprávnení.

72. Rozhodujúci orgán nemôže vyvodiť závery z posúdenia, ktoré sa uskutočnilo v rámci predchádzajúcej žiadosti o medzinárodnú ochranu. To by úplne poprelo účel predbežného posúdenia, ktoré je špecifické pre konanie o následnej žiadosti. Toto je predovšetkým zjavné v prejednávanej veci. Podľa odôvodnenia vyplývajúceho z ustálenej judikatúry Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (Oddelenie správneho práva Štátnej rady) sa pri následnej žiadosti posudzujú iba overené dokumenty, pretože v rámci skoršieho konania o azyle bolo zistené, že žiadosť o azyl nie je vierohodná. Toto sa berie do úvahy pri posudzovaní nanovo predložených skutočností. V prejednávanej veci však nesmieme opomenúť skutočnosť, že veľká časť dôkazov sa považovala za vierohodnú.

73. Všeobecné pravidlá týkajúce sa dôkazného bremena alebo povinnosť spolupráce členských štátov, ktoré boli stanovené v súvislosti s pôvodnými žiadosťami o medzinárodnú ochranu, sa nemôžu líšiť, pokiaľ ide o posúdenie v rámci predbežného posúdenia následnej žiadosti. Stručne ich pripomeniem spolu s ich odôvodnením.

[57] Pozri články 9 a 15 písm. c) smernice o oprávnení.

[58] Rozsudok ESĽP, 19. januára 2016 (CE:ECHR:2016:0119JUD005868912).

74. Ako som už uviedol vyššie, článok 4 smernice o oprávnení vymenúva širokú škálu skutočností, ktoré je možné zohľadniť, ako aj pravidlá týkajúce sa spôsobu, akým môžu byť tieto skutočnosti posúdené ako dôkaz. Rovnako som už odkazoval na odôvodnenie 21 smernice o konaniach. V tomto prípade legislatíva Únie znovu uznáva skutočnosť, že utečenec nemusí využiť čo najjednoduchšiu cestu, aby opustil krajinu, z ktorej musí utiecť, ako aj že žiadateľ o medzinárodnú ochranu nemusí byť vždy schopný si vziať so sebou všetky dokumenty a dôkazy, ktorými by mohol preukázať svoje oprávnenie na medzinárodnú ochranu. [59]

75. Tieto ťažkosti uznal aj Súdny dvor. Preto vypracoval pravidlá, ktoré opisujú príslušné povinnosti žiadateľa a členského štátu v oblasti získavania dôkazov. Uviedol tiež, že je vo všeobecnosti na žiadateľovi, aby predložil všetky skutočnosti, ktoré sú potrebné na preukázanie opodstatnenosti žiadosti. Členský štát však musí spolupracovať so žiadateľom v štádiu určovania relevantných skutočností takej žiadosti. Súdny dvor uviedol: „Táto požiadavka spolupráce, ktorá sa ukladá členskému štátu, teda konkrétne znamená, že ak z akéhokoľvek dôvodu nie sú dôkazy predložené žiadateľom o medzinárodnú ochranu úplné, aktuálne alebo relevantné, je potrebné, aby členský štát aktívne spolupracoval v tomto štádiu konania so žiadateľom, aby bolo možné zhromaždiť všetky dôkazy na podporu žiadosti. Okrem toho, pokiaľ ide o prístup k určitému druhu dokumentov, členský štát môže mať lepšie postavenie ako žiadateľ“ [60]. Toto preukazuje, že hľadanie dôkazov je spoločnou povinnosťou žiadateľa a členského štátu.

76. Článok 42 smernice o konaniach obsahuje ustanovenia o predbežnom posúdení. Kladný výsledok tohto posúdenia je základným predpokladom pre ďalšie posúdenie veci v plnom rozsahu. Aj keď je rozsah toho, čo sa musí posúdiť, obmedzený, t. j. či sa objavili alebo boli predložené nové skutočnosti a zistenia a či významne zvyšujú pravdepodobnosť, že žiadateľ bude spĺňať podmienky na uznanie za osobu požívajúcu medzinárodnú ochranu, nič nenasvedčuje tomu, že by toto posúdenie bolo možné vykonať iným spôsobom, a teda s nižšími štandardmi, ako boli štandardy pôvodného konania. Ako bolo uvedené vyššie, článok 19 ods. 2 Charty jednoznačne bráni praxi, ktorá zvyšuje riziko vyhostenia osoby do krajiny, v ktorej by mohla byť vystavená trestu smrti, mučeniu alebo inému neľudskému alebo ponižujúcemu zaobchádzaniu alebo trestu z dôvodu neuskutočnenia dôkladného posúdenia nových dôkazov predložených žiadateľom.

77. V tejto súvislosti je dôležité si objasniť túto skutočnosť: členský štát nemôže *automaticky* zamietnuť následnú žiadosť o azyl ako neprípustnú *len* z dôvodu, že dokumentácia predložená na podporu tejto žiadosti nebola overená z dôvodu, že takéto neoverené dokumenty nepredstavujú „nové skutočnosti alebo zistenia“. To by bolo v rozpore s článkom 40 ods. 2 smernice o konaniach.

78. To však nebráni tomu, aby členský štát zamietol žiadosť ako neprípustnú na základe druhého kritéria uvedeného v článku 40 ods. 3 smernice o konaniach, pretože z individuálneho posúdenia „nových skutočností a zistení“ s prihliadnutím na všetky relevantné aspekty vyplýva, že tieto neoverené dokumenty nezvyšujú významne pravdepodobnosť, že žiadateľ bude spĺňať podmienky na uznanie za osobu požívajúcu medzinárodnú ochranu. Tak by to mohlo byť v prípade, ak sa ukáže, že neoverené dokumenty boli sfalšované alebo že nie sú relevantné, alebo že príliš neprispievajú ku skutočnostiam uvedeným v skoršej neúspešnej žiadosti o azyl. Toto posúdenie bude automaticky zahŕňať individuálne posúdenie, vrátane napríklad toho, či žiadateľ bude vystavený nebezpečenstvu trestu smrti, mučeniu alebo inému neľudskému alebo ponižujúcemu

[59] Pozri tiež rozsudok ESĽP, 18. novembra 2014, M.A. v. Švajčiarsko (CE:ECHR:2014:1118JUD005258913, § 55 a 62).

[60] Rozsudok z 22. novembra 2012, M. (C-277/11, EU:C:2012:744, body 65 a 66). Praktická príručka EASO: Hodnotenie dôkazov z marca 2015, ktoré musia členské štáty zohľadniť podľa odôvodnenia 10 smernice o konaniach, to potvrdzuje. Bod 1.2.2.5 napríklad uvádza, že na posúdenie veci môže tiež úradník, ktorý má vec na starosti, zaobstarať z úradnej moci iné dôkazy.

zaobchádzaniu alebo trestu, keďže by to predstavovalo dôvod na doplnkovú ochranu podľa článku 15 písm. b) smernice o oprávnení. Žiadosť môže byť tiež samozrejme zamietnutá po skončení ďalšieho posúdenia v súlade s kapitolou II smernice o konaniach, aj keď sú splnené kritériá článku 40 ods. 2 a ods. 3 tejto smernice.

V. Návrh

79. Vzhľadom na vyššie uvedené navrhujem, aby Súdny dvor na prejudiciálne otázky, ktoré položil Rechtbank Den Haag, zittingsplaats's-Hertogenbosch (Okresný súd v Haagu, zasadajúci v 's-Hertogenboschi), odpovedal takto:

1. Prax rozhodujúceho orgánu členského štátu, podľa ktorej originálne dokumenty nemôžu nikdy predstavovať nové skutočnosti alebo zistenia na účely následnej žiadosti o azyl, ak nie je možné preukázať pravosť týchto dokumentov, je nezlučiteľná s článkom 40 ods. 2 smernice Európskeho parlamentu a Rady 2013/32/EÚ z 26. júna 2013 o spoločných konaniach o poskytovaní a odnímaní medzinárodnej ochrany v spojení s článkom 4 ods. 2 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. Neexistuje rozdiel medzi kópiami dokumentov alebo dokumentmi pochádzajúcimi zo zdroja, ktorý nie je možné objektívne overiť, ktoré žiadateľ predložil v rámci následnej žiadosti, keďže všetky dokumenty sa musia pozorne a dôkladne individuálne posúdiť, aby bolo možné určiť, či významne zvyšujú pravdepodobnosť, že žiadateľ bude spĺňať podmienky na uznanie za osobu požívajúcu medzinárodnú ochranu, a aby sa zabránilo vyhosteniu osoby, ak jej hrozí osobné a skutočné nebezpečenstvo, že bude vystavená zaobchádzaniu, ktoré je v rozpore s článkom 19 ods. 2 Charty základných práv Európskej únie.

2. Článok 40 smernice 2013/32 v spojení s článkom 4 ods. 2 smernice 2011/95 nie je možné vykladať takým spôsobom, že umožňuje rozhodujúcemu orgánu členského štátu, aby pri posudzovaní dokumentov a určovaní ich dôkaznej sily rozlišoval medzi dokumentmi predloženými v rámci prvej žiadosti a dokumentmi predloženými v rámci následnej žiadosti. Členský štát je pri posudzovaní dokumentov uvedených v následnej žiadosti povinný spolupracovať so žiadateľom v rovnakom rozsahu ako v rámci konania o prvej žiadosti.