Vec C-255/19

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

Dátum podania:

26. marec 2019

Vnútroštátny súd:

Upper Tribunal (Immigration and Asylum Chamber) London

Dátum rozhodnutia vnútroštátneho súdu:

22. marec 2019

Odvolateľ:

Secretary of State for the Home Department

Odporca:

OA

PRACOVNÝ DOKUMENT

O predmete sporu

Vec pred vnútroštátnym súdom sa týka zániku postavenia utečenca a toho, či by mal uvedený súd potvrdiť tvrdenie odvolateľa, že odporca, somálsky štátny príslušník, ktorému bolo v roku 2003 priznané v Spojenom kráľovstve postavenie utečenca, by mal byť teraz vrátený do Somálska. V priebehu konania pred súdmi v Spojenom kráľovstve bolo od pôvodného dôvodu na jeho vyhostenie (že sa dopustil závažného trestného činu a predstavuje nebezpečenstvo pre spoločnosť a bol teda vylúčený z postavenia utečenca) upustené, a aktuálnym dôvodom je, že odporca prestal byť utečencom, pretože „nemôže ďalej odmietať ochranu štátu, ktorého štátne občianstvo má, pretože zanikli okolnosti, pre ktoré sa mu priznalo postavenie utečenca“ [§ 339A Imigračných pravidiel Spojeného kráľovstva, článok 11 ods. 1 písm. e) smernice Rady 2004/83/ES (teraz článok 11 ods. 1 písm. e) smernice Rady 2011/95/EÚ)]. Vnútroštátny súd musí najmä rozhodnúť, či „ochrana štátu štátneho občianstva“ v zmysle vymedzenia pojmu „utečenec“ v článku 2 smernice 2004/83 musí byť preukázaná ako dostupná iba na základe ochrany poskytovanej štátnymi aktérmi alebo dostupnej od štátnych aktérov.

Predmet a právny základ návrhu na začatie prejudiciálneho konania

Tento návrh sa podáva podľa článku 267 ZFEÚ. Vnútroštátny súd žiada o výklad článku 2 písm. e) a článku 11 ods. 1 písm. e) smernice 2004/83 (ďalej len „oprávňujúca smernica“).

O prejudiciálnych otázkach

1) Má sa „ochrana štátu štátneho občianstva“ v zmysle článku 11 ods. 1 písm. e) a článku 2 písm. e) smernice [2004/83/ES, „oprávňujúca smernica“] chápať ako ochrana zo strany štátu?

2) Pri rozhodovaní otázky, či existuje opodstatnená obava z prenasledovania v zmysle článku 2 písm. e) [oprávňujúcej smernice], a otázky, či existuje ochrana proti takémuto prenasledovaniu podľa článku 7 [oprávňujúcej smernice], sa má „test ochrany“ alebo „skúmanie ochrany“ uplatniť na obe otázky? Ak áno, riadi sa v každom z uvedených prípadov rovnakými kritériami?

3) Ak ponecháme bokom uplatniteľnosť ochrany zo strany neštátnych aktérov podľa článku 7 ods. 1 písm. b) a za predpokladu, že odpoveď na otázku 1) vyššie je kladná, má sa účinnosť alebo dostupnosť ochrany posudzovať výlučne odkazom na ochranné úkony/funkcie štátnych aktérov, alebo je možné zohľadňovať ochranné úkony/funkcie, ktoré vykonávajú súkromní aktéri (občianska spoločnosť), ako sú rodiny a/alebo klany?

PRACOVNÝ DOKUMENT

4) Sú [ako sa predpokladá v otázkach 2) a 3)] kritériá, ktorými sa riadi „skúmanie ochrany“, ktoré sa má vykonať pri posudzovaní zániku v kontexte článku 11 ods. 1 písm. e), rovnaké ako v kontexte článku 7?

Uvedené predpisy práva Európskej únie

Smernica Rady 2004/83/ES z 29. apríla 2004 o minimálnych normách pre uznanie a postavenie štátnych príslušníkov tretích krajín alebo osôb bez štátnej príslušnosti ako utečencov alebo osôb, ktoré potrebujú medzinárodnú ochranu z iných dôvodov, a o obsahu poskytnutej ochrany (ďalej len „oprávňujúca smernica“), najmä jej články 2, 7 a 11.

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.

Návrhy, ktoré predniesol generálny advokát Mazák 15. septembra 2009, Abdulla a i., v spojených veciach C-175/08, C-176/08, C-178/08 a C-179/08, EU:C:2009:551.

Rozsudok Súdneho dvora (Veľká komora) z 2. marca 2010. *Aydin Salahadin Abdulla (C-175/08), Kamil Hasan (C-176/08), Ahmed Adem, Hamrin Mosa Rashi (C-178/08) a Dler Jamal (C-179/08)* proti Spolkovej republike Nemecko, EU:C:2010:105 (ďalej len „*Abdulla*“).

Uvedené medzinárodné predpisy

Články 3 a 8 EDĽP

Ženevský dohovor týkajúci sa právneho postavenia utečencov z 28. júla 1951, v znení doplnení Protokolu z New Yorku z 31. januára 1967 (ďalej len „Dohovor o utečencoch“)

Rozsudok ESĽP z 10. septembra 2015, R.H./Švédsko (sťažnosť č. 4601/2014)

Usmernenia UNHCR o zániku postavenia utečenca

Uvedené vnútroštátne predpisy

§ 72 ods. 2 zákona o štátnej príslušnosti, prisťahovalectve a azyle z roku 2002

Imigračné pravidlá Spojeného kráľovstva, časť 11, najmä § 339A [s názvom „Zánik uplatniteľnosti dohovoru o utečencoch (zánik)] a § 339D (s názvom „Vylúčenie z humanitárnej ochrany“)

PRACOVNÝ DOKUMENT

Článok 4 Nariadenia o utečencoch alebo osobách, ktorá potrebujú medzinárodnú ochranu, z roku 2006

Rozsudok House of Lords vo veci Horvath/Secretary of State for the Home Department [2000] UKHL, http://www.bailii.org/uk/cases/UKHL/2000/37.html

Rozsudok House of Lords vo veci Bagdanavicius/Secretary of State for the Home Department [2005] UKHL, http://www.bailii.org/uk/cases/UKHL/2005/38.html

Rozsudok Druhostupňového súdu vo veci MOJ a i. (návrat do Mogadiša) Somálsko (rozsudok, ktorý má vo vzťahu k Somálsku účinky „Usmernenia pre krajinu“)
http://www.bailii.org/uk/cases/UKUT/IAC/2014/[2014]_UKUT_442_iac.html

(Rozhodnutia tohto druhu majú za cieľ poskytnúť orgánom Spojeného kráľovstva usmernenie k otázke, či by vláda Spojeného kráľovstva konala protiprávne, ak by prinútila určité osoby alebo triedy osôb k vycestovaniu do určitej krajiny alebo jej oblasti a vstupu do nej. Každé takéto rozhodnutie predstavuje autoritatívne rozhodnutie o stave na danom území)

Zhrnutie skutkových okolností a konania vo veci samej

1 Navrhovateľ je štátnym príslušníkom Somálska a je členom menšinového klanu Reer Hamar; jeho domovskou oblasťou je Mogadišo. Zo Somálska odišiel približne v roku 2001 potom, ako na začiatku 90. rokov on a jeho žena boli v tomto meste prenasledovaní zo strany milícií Hawiye (jeho manželka zažila vážne bezprávie v rokoch 1991 a 1993 a spoločne boli obeťami násilného útoku v roku 1994 alebo 1995). V júli 2001 on a jeho manželka utiekli zo Somálska a odišli do Kene. V tom istom roku prišla jeho manželka do Spojeného kráľovstva. V októbri 2001 jej bolo v Spojenom kráľovstve z dôvodu vyššie uvedeného prenasledovania priznané postavenie utečenca. Navrhovateľ prišiel do Spojeného kráľovstva v roku 2003 a bolo mu priznané postavenie utečenca ako jej závislej osoby. Tiež trpel prenasledovaním, keď bol napadnutý v roku 1994 alebo 1995. On a jeho prvá manželka už nie sú zosobášení. Navrhovateľ má záznamy o páchaní trestných činov. Ak by sa vrátil do Mogadiša, mal by pracovné príležitosti, aj keď tieto by boli obmedzené na pracovné miesta, kde by bolo možné vykonať úpravy z titulu jeho zníženej pohyblivosti. V Mogadišu je niekoľko členov jeho blízkej rodiny a mohol by ich požiadať o určitú finančnú podporu, rovnako ako svoju sestru (podľa posledných informácií sa nachádzala v Dubaji) a priateľov z klanu Reer Hamar v Spojenom kráľovstve, aspoň pokým sa opäť usadí v Mogadiši.

2 Odvolateľ spočiatku na základe trestnej činnosti odporcu oznámil 8. júla 2014 odporcovi svoj úmysel ukončiť jeho štatút utečenca. Dňa 27. apríla 2016 bol vydaný príkaz na jeho vyhostenie. Odporca tento príkaz napadol na súdoch Spojeného kráľovstva. Vec sa dostala pred vnútroštátny súd, kde sa predmetná otázka týka výkladu § 339A Imigračných pravidiel Spojeného kráľovstva, ktorý

PRACOVNÝ DOKUMENT

prebral článok 11 ods. 1 písm. e) oprávňujúcej smernice, ktorý sa týka zániku postavenia utečenca.

3 Nie je sporné, že pokiaľ ide o súčasné podmienky v Somálsku:

Vo všeobecnosti osoba, ktorá je „bežným civilistom“ (t. j. nie je spojená s bezpečnostnými silami, žiadnym aspektom vládnej alebo úradnej správy ani so žiadnou mimovládnou organizáciou alebo medzinárodnou organizáciou) nebude pri návrate do Mogadiša po období neprítomnosti čeliť žiadnemu skutočnému riziku prenasledovania ani riziku bezprávia, ktoré by si vyžadovalo ochranu podľa článku 3 EDĽP alebo článku 15 písm. c) oprávňujúcej smernice. Najmä nebude vystavená skutočnému riziku iba preto, že po určitú dobu žila v Európe, ani sa na ňu nebude nazerať s podozrením buď zo strany orgánov ako možného podporovateľa aš-Šabáb alebo zo strany aš-Šabáb ako odpadlíka alebo niekoho, koho islamská integrita bola ohrozená životom v západnej krajine.

Došlo k trvalej zmene v tom zmysle, že odchod aš-Šabáb z Mogadiša je úplný a neexistuje žiadna reálna vyhliadka na obnovenie prítomnosti v meste.

Od roku 2011 došlo k zníženiu počtu civilných obetí, najmä kvôli zastaveniu bojov v rámci mesta a preorientovaniu sa aš-Šabáb na asymetrický boj voči starostlivo vybraným cieľom. Súčasná úroveň obetí nepredstavuje dostatočné riziko pre obyčajných civilistov na to, aby predstavovala riziko podľa článku 15 písm. c) (vážne a individuálne ohrozenie života občana alebo osoby z dôvodu nevyberavého násilia v situáciách medzinárodného alebo vnútroštátneho ozbrojeného konfliktu).

Bežný občan Mogadiša môže ešte viac znížiť vzniku svojej „vedľajšej ujmy“ tým, že by sa ocitol na muške útoku aš-Šabáb, ktorého nebol cieľom, tak, že sa bude vyhýbať oblastiam a zariadeniam, ktoré sú jasne identifikovateľné ako pravdepodobné ciele aš-Šabáb, a nie je neprimerané od neho očakávať, aby sa tak správal.

Neexistuje žiadne skutočné riziko núteného náboru civilistov Mogadiša, vrátane nedávnych navrátilcov zo Západu, do aš-Šabáb.

Osoba, ktorá sa vracia do Mogadiša po období neprítomnosti, sa obráti na svoju najbližšiu rodinu (ak žije v meste) so žiadosťou o pomoc s opätovným usadením sa a zabezpečením živobytia. Napriek tomu, že navrátilec môže o pomoc požiadať aj členov svojho klanu, ktorí nie sú blízki príbuzní, takáto pomoc bude s najväčšou pravdepodobnosťou poskytnutá iba členom väčšinového klanu, pretože menšinové klany majú pravdepodobne veľmi obmedzené zdroje.

Význam členstva v klane v Mogadiše sa zmenil. Klany teraz zabezpečujú nanajvýš mechanizmy sociálnej podpory a pomáhajú so zabezpečením živobytia, pričom rozsah ich ochrannej funkcie sa v porovnaní s minulosťou znížil. V Mogadiši sa nenachádzajú žiadne klanové milície, nedochádza k žiadnemu

PRACOVNÝ DOKUMENT

násiliu medzi klanmi a nedochádza k diskriminačnému zaobchádzaniu na základe členstva v určitom klane, dokonca ani vo vzťahu k členom menšinových klanov.

Iba tí, ktorí nemajú podporu zo strany klanu alebo rodiny, ktorí nebudú dostávať platby zo zahraničia a ktorí nemajú pri návrate reálnu možnosť zabezpečiť si prístup k živobytiu, budú čeliť vyhliadke na život za okolností, ktorých úroveň je nižšia ako úroveň prijateľná z hľadiska humanitárnej ochrany.

Hlavné tvrdenia účastníkov konania

4 Odvolateľ tvrdí, že v krajine štátnej príslušnosti odporcu (Somálsko) nastala trvalá zmena okolností v tom, že v jeho domovskej oblasti Mogadiša už nedochádza k prenasledovaniu menšinových klanov zo strany väčšinových klanov a existuje účinná ochrana zo strany štátu. Oprávňujúca smernica neodkazuje na „trvalosť“ zmien okolností [čo je pojem používaný v judikatúre o Dohovoru o utečencoch), ale na ich „dočasnosť“, čo je pojem, ktorý Súdny dvor vykladal v rozsudku vo veci Abdulla (bod 73)].

5 Odporca tvrdí, že má oprávnenú obavu, že by bol v Mogadiši prenasledovaný, a že štátne orgány v Mogadišu nie sú schopné ho ochrániť pred vážnym bezprávím. Podľa usmernení UNHCR o zániku postavenia utečenca sa musí ochrana zo strany štátu poskytovať prostredníctvom štátnej štruktúry štátnymi úkonmi. Dostupnosť podpory a ochrany od členov rodiny a/alebo ostatných členov klanu nie je dostatočná. Pri posudzovaní toho, či sa okolnosti v Mogadišu, kvôli ktorým sa odporca stal utečencom (v roku 2003), významne a trvalo zmenili tak, že odporca už nemôžu „ďalej odmietať ochranu štátu, ktorého štátne občianstvo má“, je právne neprijateľné zohľadňovať ochranné funkcie vykonávané neštátnymi aktérmi.

Stručné zhrnutie dôvodov podania návrhu na začatie prejudiciálneho konania

6 Súdny dvor už v rozsudku vo veci Abdullah skonštatoval, že pojem ochrany, ktorý je predmetom článku 11 ods. 1 písm. e) oprávňujúcej smernice, je rovnaký ako pojem uvedený v článku 7 uvedenej smernice, avšak tento rozsudok sa nezaoberá otázkou, či sa ochrana štátu štátneho občianstva obmedzuje na ochranu zo strany štátu, ani otázkou, či v prípade kladnej odpovede sa má dostupnosť a účinnosť ochrany zo strany štátu posudzovať výlučne z hľadiska toho, aké ochranné funkcie vykonávajú štátni aktéri.

7 Pojem „utečenec“ sa v článku 1A ods. 2 Dohovoru (článok 2 oprávňujúcej smernice) ako osoba, ktorá „sa nachádza mimo štátu svojho štátneho občianstva a má opodstatnené obavy z prenasledovania z rasových, náboženských a národnostných dôvodov alebo z dôvodu príslušnosti k určitej sociálnej skupine alebo zastávania určitých politických názorov, a nemôže prijať alebo v dôsledku uvedených obáv odmieta ochranu uvedeného štátu;…“.

PRACOVNÝ DOKUMENT

8 Jedným z cieľov Dohovoru o utečencoch je poskytnúť náhradnú ochranu tým, ktorí sa vo svojej vlastnej krajine obávajú bezprávia. Ak sa obavy týkajú neštátnych aktérov, schopnosť vlastného štátu utečenca poskytovať ochranu je rozhodujúca, a ak takáto ochrana nie je k dispozícii, existuje povinnosť prijímajúceho štátu poskytnúť náhradnú ochranu. Dohovor o utečencoch a oprávňujúca smernica nie sú opatreniami na zabezpečenie politickej a súdnej reformy v krajinách pôvodu utečencov. Riziká, ktoré oprávňujú jednotlivcov na ochranu, sú rizikami, ktoré sa ich dotýkajú osobne a individuálne.

9 Primárnu povinnosť poskytovať ochranu má domovský štát. Má povinnosť zriadiť a prevádzkovať systém ochrany pred prenasledovaním svojich vlastných štátnych príslušníkov. Ak tento systém absentuje, ako náhrada je k dispozícii ochrana zo strany medzinárodného spoločenstva. Uplatňovanie zásady náhradnej ochrany však spočíva na predpoklade, že rovnako ako náhrada (prijímajúci štát) nemôže dosiahnuť úplnú ochranu pred izolovanými a náhodnými útokmi, úplnú ochranu pred takýmito útokmi nemožno očakávať ani od domovského štátu. Štandard, ktorý sa má uplatňovať, preto nie je štandard, ktorý by eliminoval všetky riziká a predstavoval by tak záruku ochrany v domovskom štáte.

10 Pokiaľ ide o priznanie postavenia utečenca, existujú dva testy: „test strachu“ a „test ochrany“. Podľa určitej judikatúry Spojeného kráľovstva môže pojem „ochrana“ predstavovať skutkovú otázku, alebo pojem definovaný v článku 7 ods. 2 oprávňujúcej smernice. Ak sa pod pojmom „ochrana“ rozumie *de facto* podpora a pomoc napríklad od priateľov, rodiny alebo členov klanu, potom existencia takejto podpory môže preukazovať, že neexistuje opodstatnená obava z prenasledovania ani žiadne skutočné riziko utrpenia bezprávia takého druhu, ktoré by spôsobili, že by žiadateľovi bolo priznané postavenie utečenca v rozsahu pôsobnosti Dohovoru o utečencoch alebo článku 3 EDĽP. Otázka, či je ochrana domovského štátu (napríklad vo forme dostatočného systému na udržanie práva a poriadku) primeraná, vyvstáva až potom, ako bol splnený „test strachu“. Ak ochrana domovského štátu nie je primeraná, potom musí byť poskytnutá náhradná ochrana prijímajúceho štátu, to znamená, že dotknutej osobe musí byť v prijímajúcom štáte priznaný štatút utečenca.

11 Pokiaľ ide o opak, zánik postavenia utečenca, vzhľadom na to, že rozhodnutie o zániku musí byť zrkadlovým obrazom rozhodnutia, ktorým sa určuje postavenie utečenca, absencia štátnej ochrany je relevantná pre existenciu prenasledovania, ale nie je jasné, do akej miery dostupnosť ochrany zo strany neštátnych aktérov môže kompenzovať neprítomnosť alebo nedostatky v ochrane zo strany štátu, aby sa umožnilo zistenie, že neexistuje oprávnená obava z prenasledovania.

12 Zatiaľ čo jedna vetva judikatúry Spojeného kráľovstva v súlade s vyššie uvedeným naznačuje, že v prípade, že v domovskom štáte neexistuje oprávnená obava, otázka dostupnosti ochrany zo strany domovského štátu nevzniká, z rozhodnutia vo veci Horvath vyplýva, že pri posudzovaní, či existuje opodstatnená obava z prenasledovania, jedným z prvkov, ktorý musí byť zohľadnený v tomto posudzovaní, je to, či existuje dostupná ochrana, pričom

PRACOVNÝ DOKUMENT

„skúmanie ochrany“ (to znamená posúdenie existencie ochrany) je „holistické“ a skúma všetky okolnosti konkrétneho prípadu. V momente, keď súd nadobudne presvedčenie, že žiadateľ má skutočnú alebo oprávnenú obavu zo závažného násilia alebo zlého zaobchádzania, musí následne určiť, či sa táto obava týka „prenasledovania“ v zmysle Dohovoru.

13 Po prijatí rozhodnutia vo veci Horvath sa musí pojem „ochrana“ vnímať ako neoddeliteľná súčasť inštitútu prenasledovania („prenasledovanie = vážne bezprávie + zlyhanie ochrany zo strany štátu“), pretože inak by bolo možné, aby sa osoby kvalifikovali ako utečenci jednoducho tým, že by preukázali oprávnenú obavu z vážneho bezprávia, aj keby boli proti nemu plne chránení. Vyššie uvedené vymedzenie pojmu „utečenec“ vyžaduje, aby sa zistilo, že existuje oprávnená obava z prenasledovania.

14 Aby mohol vnútroštátny súd rozhodnúť, či odporca spadá pod klauzulu o zániku uvedenú v článku 11 ods. 1 písm. e) oprávňujúcej smernice (§ 339A písm. v) Imigračných pravidiel), je nevyhnutné zistiť, či „ochrana štátu štátneho občianstva“ v zmysle vymedzenia pojmu „utečenec“ v článku 2 uvedenej smernice musí byť preukázaná ako dostupná iba na základe ochranných funkcií štátnych aktérov. Súdny dvor už v rozsudku vo veci Abdullah skonštatoval, že pojem ochrany, ktorý je predmetom článku 11 ods. 1 písm. e), je rovnaký ako pojem uvedený v článku 7 uvedenej smernice, tento rozsudok sa však nezaoberá ani otázkou, či sa ochrana štátu štátneho občianstva obmedzuje na štátnu ochranu ani otázkou, či v prípade kladnej odpovede sa má dostupnosť a účinnosť štátnej ochrany posudzovať výlučne z hľadiska toho, aké ochranné funkcie vykonávajú štátni aktéri. Pri určovaní existencie alebo neexistencie ochrany nie je jasné, či sa rovnaké kritériá uplatňujú aj v súvislosti s určovaním existencie oprávnenej obavy z prenasledovania, a vo vzťahu k zásade náhrady, či by mala byť úroveň ochrany v oboch prípadoch rovnaká. Stav práva je nejasný. Vyššie uvedené prejudiciálne otázky sa teda predkladajú Súdnemu dvoru na prejudiciálne rozhodnutie.

15

PRACOVNÝ DOKUMENT