

Věc C-255/19

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

26. března 2019

Předkládající soud:Upper Tribunal (Immigration and Asylum Chamber) London
(Spojené království)**Datum předkládacího rozhodnutí:**

22. března 2019

Navrhovatelka:

Secretary of State for the Home Department

Odpůrce:

OA

Předmět původního řízení

Věc předložená předkládajícímu soudu se týká pozbytí právního postavení uprchlíka a otázky, zda by se měl předkládající soud přiklonit k tvrzení navrhovatelky, že by odpůrce, somálský státní příslušník, jemuž bylo ve Spojeném království v roce 2003 přiznáno postavení uprchlíka, měl být nyní vrácen do Somálska. V průběhu řízení před soudy Spojeného království bylo upuštěno od původního důvodu jeho vyhoštění (tedy že spáchal závažný trestný čin a představuje nebezpečí pro společnost, a byl proto vyloučen z postavení uprchlíka) a navrhovatelka se nyní odvolává na to, že odpůrce pozbyl postavení uprchlíka, jelikož „nemůže dále odmítat ochranu země své státní příslušnosti, poněvadž okolnosti, pro které byl uznán uprchlíkem, tam přestaly existovat“ [článek 339A imigračních pravidel Spojeného království, čl. 11 odst. 1 písm. e) směrnice Rady 2004/83/ES (nyní čl. 11 odst. 1 písm. e) směrnice Rady 2011/95/EU)]. Předkládající soud musí zejména rozhodnout, zda je třeba prokázat, že „ochranu země své státní příslušnosti“ ve smyslu definice „uprchlíka“ uvedené v článku 2 směrnice 2004/83 poskytují pouze státní subjekty.

Předmět a právní základ žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce

Žádost o rozhodnutí o předběžné otázce byla podána na základě článku 267 SFEU. Předkládající soud se táže na výklad čl. 2 písm. e) a čl. 11 odst. 1 písm. e) směrnice 2004/83 (dále jen „kvalifikační směrnice“).

Předběžné otázky

- 1) Je třeba „ochranu země své státní příslušnosti“ ve smyslu čl. 11 odst. 1 písm. e) a čl. 2 písm. e) [směrnice 2004/83/ES, „kvalifikační směrnice“] vykládat jako ochranu poskytovanou státními subjekty?
- 2) Je třeba při posuzování otázky, zda existují oprávněné obavy před pronásledováním ve smyslu čl. 2 písm. e) [kvalifikační směrnice], a otázky, zda je poskytována ochrana před takovým pronásledováním podle článku 7 [kvalifikační směrnice], na obě tyto otázky použít „test ochrany“ či „posouzení ochrany“ a pokud ano, řídí se tento test v každém případě stejnými kritérii?
- 3) Ponecháme-li stranou ochranu poskytovanou nestátními subjekty na základě čl. 7 odst. 1 písm. b) a za předpokladu, že odpověď na první otázku je kladná, je třeba účinnost nebo existenci ochrany posuzovat výlučně na základě ochranných opatření/funkcí státních subjektů, nebo lze zohlednit i ochranná opatření/funkce soukromých subjektů (občanské společnosti), jako jsou rodiny nebo klany?
- 4) Jsou [jak předpokládají otázky 2) a 3)] kritéria pro „posouzení ochrany“ v rámci rozhodování o pozbytí právního postavení uprchlíka v kontextu čl. 11 odst. 1 písm. e) stejná jako kritéria, která se použijí v kontextu článku 7?

Dovolávaná ustanovení unijního práva

Směrnice Rady 2004/83/ES ze dne 29. dubna 2004 o minimálních normách, které musí splňovat státní příslušníci třetích zemí nebo osoby bez státní příslušnosti, aby mohli žádat o postavení uprchlíka nebo osoby, která z jiných důvodů potřebuje mezinárodní ochranu, a o obsahu poskytované ochrany (dále jen „kvalifikační směrnice“), zejména články 2, 7 a 11.

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.

Stanovisko generálního advokáta J. Mazáka ze dne 15. září 2009, Abdulla a další ve spojených věcech C-175/08, C-176/08, C-178/08 a C-179/08, EU:C:2009:551.

Rozsudek Soudního dvora (velkého senátu) ze dne 2. března 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) v. Spolková republika Německo, EU:C:2010:105 (dále jen „Abdulla“).

Dovolávaná ustanovení mezinárodního práva

Články 3 a 8 Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen „EÚLP“)

Ženevská úmluva o právním postavení uprchlíků ze dne 28. července 1951 ve znění protokolu podepsaného v New Yorku dne 31. ledna 1967 (dále jen „Úmluva o právním postavení uprchlíků“)

Rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 10. září 2015, R. H. v. Švédsko (stížnost č. 4601/2014)

Směrnice Úřadu Vysokého komisaře OSN pro uprchlíky (UNHCR) o pozbytí právního postavení uprchlíka

Dovolávaná ustanovení vnitrostátního práva

Článek 72 odst. 2 Nationality, Immigration and Asylum Act 2002 (zákon z roku 2002 o státní příslušnosti, přistěhovalectví a azylu)

United Kingdom Immigration Rules (Imigrační pravidla Spojeného království, dále jen „Imigrační pravidla Spojeného království“), část 11, zejména článek 339A (nadepsaný „Úmluva o postavení uprchlíků přestane používat pozbytí právního postavení uprchlíka“) a článek 339D (nadepsaný „Vynětí z humanitární ochrany“)

Článek 4 Refugee or Person In Need of International Protection Regulations 2006 (nařízení z roku 2006 o uprchlících nebo osobách, které potřebují mezinárodní ochranu)

Rozsudek House of Lords ve věci Horvath v. Secretary of State for the Home Department [2000] UKHL, <http://www.bailii.org/uk/cases/UKHL/2000/37.html>

Rozsudek House of Lords ve věci Bagdanavicius v. Secretary of State for the Home Department [2005] UKHL, <http://www.bailii.org/uk/cases/UKHL/2005/38.html>

Rozsudek Upper Tribunal ve věci MOJ a další (návrat do Mogadiša) Somálsko (rozsudek obsahující „pokyny ke konkrétní zemi“ ve vztahu k Somálsku) [http://www.bailii.org/uk/cases/UKUT/IAC/2014/\[2014\]_UKUT_442_iac.html](http://www.bailii.org/uk/cases/UKUT/IAC/2014/[2014]_UKUT_442_iac.html)

(rozhodnutí tohoto druhu mají poskytnout vodítko orgánům Spojeného království v otázce, zda by vláda Spojeného království jednala protiprávně, pokud by nutila určité osoby nebo skupiny osob, aby cestovaly nebo vstoupily do určité země)

nebo na její území. Každé rozhodnutí tohoto druhu představuje závazné rozhodnutí o stavu věcí na daném území)

Stručný popis skutkového stavu a původního řízení

- 1 Odpůrce je státním příslušníkem Somálska a je příslušníkem menšinového klanu Reer Hamar, jehož domovem je Mogadišo. Svůj domov opustil okolo roku 2001 poté, co byl počátkem 90. let spolu se svou manželkou v uvedeném městě pronásledován milicemi klanu Hawiye (jeho žena utrpěla vážnou újmu v roce 1991 a v roce 1993 a oba byli oběti násilného útoku v roce 1994 nebo 1995). V červenci 2001 odpůrce a jeho manželka utekli ze Somálska a odešli do Keni. V téže roce manželka odpůrce přišla do Spojeného království. V říjnu 2001 jí bylo ve Spojeném království přiznáno právní postavení uprchlíka z důvodu výše uvedeného pronásledování. Odpůrce přišel do Spojeného království v roce 2003 a bylo mu přiznáno právní postavení uprchlíka jakožto osobě závislé na své manželce. Také čelil pronásledování při útocích v roce 1994 nebo 1995. Odpůrce a jeho první manželka již nejsou manželé. Odpůrce má trestní minulost. Pokud by se vrátil do Mogadiša, měl by pracovní příležitosti, přestože by se omezovaly na práce, v nichž jsou možná určitá přizpůsobení vzhledem k jeho snížené pohyblivosti. V Mogadišu má blízkou rodinu a mohl by od ní očekávat nějakou finanční podporu, stejně jako od své sestry (jejíž poslední známá adresa je v Dubaji) a přátel z klanu Reer Hamar ve Spojeném království, a to nejméně do doby, než se znovu usadí v Mogadišu.
- 2 Navrhovatelka nejprve dne 8. července 2014 vyrozuměla odpůrce o svém úmyslu odejmout mu právní postavení uprchlíka na základě toho, že spáchal trestný čin. Dne 27. dubna 2016 bylo vydáno rozhodnutí o jeho vyhoštění. Odpůrce toto rozhodnutí napadnul u soudů Spojeného království. Věc se nyní dostala k předkládajícímu soudu, kde nyní vyvstala otázka výkladu článku 339A Imigračních pravidel Spojeného království, která provedla čl. 11 odst. 1 písm. e) kvalifikační směrnice, pokud jde o pozbytí právního postavení uprchlíka.
- 3 Je nesporné, že pokud jde o současné podmínky v Somálsku:
Osoba, která je „běžným civilistou“ (tedy není spojena s bezpečnostními silami, jakýmkoliv prvkem vlády či státní správy nebo jakoukoli neziskovou organizací nebo mezinárodní organizací), při návratu do Mogadiša po období nepřítomnosti obecně nebude čelit žádnému reálnému nebezpečí pronásledování nebo nebezpečí újmy, které by vyžadovalo ochranu na základě článku 3 EÚLP nebo čl. 15 písm. c) kvalifikační směrnice. Zejména mu nehrozí žádné reálné nebezpečí pouze z toho důvodu, že po nějakou dobu žil v Evropě, ani ho nebudou podezírat orgány, že je možný podporovatel hnutí aš-Šabáb, ani jej nebude podezírat hnutí aš-Šabáb, že je odpadlík od víry nebo někdo, jehož islámská integrita byla narušena pobytem v západní zemi.

Došlo k trvalé změně v tom smyslu, že se hnutí aš-Šabáb zcela stáhlo z Mogadiša a není pravděpodobné, že by svou přítomnost ve městě obnovilo.

Od roku 2011 došlo ke snížení počtu civilních obětí, a to hlavně vzhledem k ukončení války ve městě a vzhledem tomu, že se hnutí aš-Šabáb uchýlilo k asymetrické válce s pečlivě vybranými cíli. Současný počet obětí nepředstavuje nebezpečí pro běžné civilisty dostatečné k tomu, aby představovalo nebezpečí uvedené v čl. 15 písm. c) (vážné a individuální ohrožení života nebo nedotknutelnosti civilisty v důsledku svévolného násilí během mezinárodního nebo vnitrostátního ozbrojeného konfliktu).

Běžný obyvatel Mogadiša může dále snížit nebezpečí vzniku své „vedlejší újmy“ spočívající v tom, že se stane obětí útoku hnutí aš-Šabáb, který na něj nebyl zacílen, tím, že se bude vyhýbat oblastem a zařízením, které lze jasně identifikovat jako možné cíle hnutí aš-Šabáb, a je rozumné, aby tak učinil.

Neexistuje žádné reálné nebezpečí, že civilní obyvatelé Mogadiša, včetně osob, které se nedávno vrátily ze západu, budou nuceně nabírány do hnutí aš-Šabáb.

Osoba, která se vrátí do Mogadiša po období nepřítomnosti, se s prosbou o pomoc při opětovném usazení a zajištění živobytí obrátí na svou blízkou rodinu, pokud nějakou ve městě má. Ačkoli osoba, která se vrátila, může rovněž vyhledat pomoc od příslušníků svého klanu, kteří nejsou její blízcí příbuzní, připadá taková pomoc v úvahu pravděpodobně pouze u příslušníků většinových klanů, jelikož menšinové klany mají pravděpodobně málo co nabídnout.

Význam příslušnosti ke klanu v Mogadišu se změnil. Klany nyní potenciálně poskytují mechanismy sociální podpory a pomáhají se zajištěním živobytí a méně než dříve plní ochrannou funkci. V Mogadišu neexistují žádné klanové milice, nedochází k násilí mezi klany ani k diskriminačnímu zacházení na základě příslušnosti ke klanu, a to ani ve vztahu k příslušníkům menšinových klanů.

Životu v podmínkách, které nesplňují standardy v oblasti humanitární ochrany, budou čelit pouze osoby, které nemají podporu klanu nebo rodiny a kteří nebudou dostávat žádné částky ze zahraničí a kteří nemají po návratu žádné reálné vyhlídky na zajištění živobytí.

Hlavní argumenty účastníků původního řízení

- 4 Navrhovatelka tvrdí, že v zemi státní příslušnosti odpůrce (Somálsko) došlo k trvalé změně okolností spočívající v tom, že v jeho domovské části Mogadiša již nedochází k pronásledování menšinových klanů ze strany většinových klanů a existuje tam účinná ochrana státu. Kvalifikační směrnice neuvádí, že změna okolností má být „trvalá“ („durable“) (což je pojem, který používá judikatura k Úmluvě o právním postavení uprchlíků), nýbrž že má být „trvalá“ („non-temporary“), což je pojem, který Soudní dvůr vyložil ve věci Abdulla (bod 73).
- 5 Odpůrce tvrdí, že má oprávněné obavy před pronásledováním v Mogadišu a že státní orgány v Mogadišu nejsou schopny jej ochránit před vážnou újmou. Podle Směrnice UNHCR o pozbytí právního postavení uprchlíka musí být státní ochrana

poskytována prostřednictvím státní struktury na základě činnosti státu. Dostupnost podpory a ochrany rodiny nebo ostatních příslušníků klanu nestačí. Při posuzování, zda došlo k významné a trvalé změně okolností v Mogadišu, v důsledku nichž odpůrce získal právní postavení uprchlíka (v roce 2003), takže odpůrce „nemůže dále odmítat ochranu země své státní příslušnosti“, je právně nepřípustné zohledňovat ochranné funkce zajišťované nestátními subjekty.

Stručné vysvětlení odůvodnění předběžných otázek

- 6 Soudní dvůr ve věci Abdulla již stanovil, že pojem ochrany uvedený v čl. 11 odst. 1 písm. e) kvalifikační směrnice je stejný jako pojem uvedený v článku 7 téže směrnice, avšak uvedený rozsudek neřeší otázku, zda se ochrana země státní příslušnosti omezuje na státní ochranu, a je-li tomu tak, ani otázku, zda má být dostupnost a účinnost státní ochrany posuzována pouze z hlediska, jaké ochranné funkce plní státní subjekty.
- 7 Pojem „uprchlík“ je definován v čl. 1A odst. 2 Úmluvy o právním postavení uprchlíků (článku 2 kvalifikační směrnice) jako osoba, která se „v důsledku oprávněných obav před pronásledováním z důvodů rasových, náboženských nebo národnostních nebo z důvodů příslušnosti k určitým společenským vrstvám nebo i zastávání určitých politických názorů nachází mimo zemi své státní příslušnosti a je [neschopna] přijmout, nebo vzhledem ke shora uvedeným obavám odmítá ochranu dotyčné země, [...]“.
- 8 Jedním z účelů Úmluvy o právním postavení uprchlíků je poskytnout náhradní ochranu osobám, které se obávají újmy ve své zemi. Jde-li o obavu před nestátními subjekty, je rozhodující, zda je stát uprchlíka schopen mu poskytnout ochranu, a pokud ne, je přijímající stát povinen poskytnout náhradní ochranu. Úmluva o právním postavení uprchlíků a kvalifikační směrnice nejsou opatřeními, jejichž cílem je zajistit politickou a soudní reformu v zemi původu uprchlíků. Nebezpečí, která zakládají nárok jednotlivců na ochranu, jsou nebezpečí, která se jich osobně a individuálně dotýkají.
- 9 Primární povinnost poskytnout ochranu má domovský stát. Je povinen zavést a udržovat systém ochrany svých občanů před pronásledováním. Pokud tento systém chybí, poskytne náhradní ochranu mezinárodní společnosti. Použití zásady náhradní ochrany je však založeno na předpokladu, že stejně jako náhradník (přijímající stát) nemůže poskytnout úplnou ochranu před izolovanými a náhodnými útoky, nelze očekávat úplnou ochranu před takovými útoky ani od domovského státu. Není tedy možné vyžadovat standard ochrany v domovském státě, kdy jsou eliminována veškerá nebezpečí.
- 10 Pokud jde o přiznání postavení uprchlíka, existují dva testy: „test obav“ a „test ochrany“. Podle části judikatury Spojeného království může být pojem „ochrany“ otázkou skutkovou, nebo pojmem definovaným v čl. 7 odst. 2 kvalifikační směrnice. Pokud má „ochrana“ *de facto* znamenat podporu a pomoc například přátel, rodiny nebo příslušníků klanu, může existence takové podpory vést k tomu,

že nejsou dány oprávněné obavy před pronásledováním nebo nehrozí reálné nebezpečí utrpění vážné újmy, v důsledku čehož by se na žadatele o právní postavení uprchlíka vztahovala Úmluva o právním postavení uprchlíků nebo článek 3 EÚLP. Otázka, zda je ochrana domovského státu (například v podobě přiměřeného systému k udržování veřejného pořádku) přiměřená, vzniká pouze v případě, že je splněn „test obav“. Není-li ochrana domovského státu přiměřená, musí náhradní ochranu poskytnout přijímající stát, to znamená, že dotčené osobě musí být v přijímajícím státě přiznáno právní postavení uprchlíka.

- 11 Pokud jde o opak, tedy pozbytí právního postavení uprchlíka, vzhledem k tomu, že rozhodnutí o pozbytí právního postavení uprchlíka musí být zrcadlovým obrazem rozhodnutí, kterým se právní postavení uprchlíka přiznává, je v otázce existence pronásledování relevantní neexistence státní ochrany, ale není jasné, do jaké míry může ochrana poskytovaná nestátními subjekty vyrovnat neexistenci či nedostatky státní ochrany v tom smyslu, že by vedla k rozhodnutí, že nejsou dány oprávněné obavy před pronásledováním.
- 12 Ačkoli z části judikatury Spojeného království vyplývá, jak je uvedeno výše, že jestliže nejsou dány oprávněné obavy před pronásledováním v domovském státě, otázka existence ochrany poskytované domovským státem nevyvstává, z rozhodnutí ve věci Horvath je jasné, že při posuzování, zda existují oprávněné obavy před pronásledováním, je jedním z prvků, který je třeba při tomto posouzení zohlednit, otázka, zda existuje dostupná ochrana, a zda je „posouzení ochrany“ (tedy posouzení, zda existuje ochrana) s ohledem na všechny jednotlivé okolnosti konkrétní věci „holistické“. Jakmile soud dospěje k závěru, že žadatel má skutečné nebo oprávněné obavy z hrubého násilí nebo špatného zacházení, musí uvedený soud dále určit, zda se jedná o obavy z „pronásledování“ ve smyslu Úmluvy o právním postavení uprchlíků.
- 13 V návaznosti na rozsudek ve věci Horvath je třeba pojem „ochrana“ považovat za nedílnou součást pojmu pronásledování („pronásledování = vážná újma + neexistence státní ochrany“), jinak by bylo možné splnit podmínky pro získání postavení uprchlíka pouze na základě prokázání oprávněných obav před vážnou újmu, přestože by před ní byla dotčená osoba plně chráněna. Výše uvedená definice „uprchlíka“ vyžaduje, aby byla prokázána existence oprávněných obav před pronásledováním.
- 14 Aby mohl předkládající soud rozhodnout, zda se na odpůrce vztahuje ustanovení o pozbytí právního postavení uprchlíka obsažené v čl. 11 odst. 1 písm. e) kvalifikační směrnice [článek 339A písm. v) imigračního pravidel], je nezbytné stanovit, zda je třeba prokázat, že „ochranu země státní příslušnosti“ ve smyslu definice „uprchlíka“ uvedené v článku 2 uvedené směrnice poskytují pouze státní subjekty. Soudní dvůr již ve věci Abdulla konstatoval, že pojem ochrany uvedený v čl. 11 odst. 1 písm. e) je stejný jako pojem uvedený v článku 7 směrnice, avšak uvedený rozsudek neřeší otázku, zda se ochrana země státní příslušnosti omezuje na státní ochranu, a je-li tomu tak, ani otázku, zda má být dostupnost a účinnost státní ochrany posuzována pouze z hlediska, jaké ochranné funkce plní státní

subjekty. Není jasné, zda se při určování existence nebo neexistence ochrany použijí stejná kritéria jako při určování existence oprávněné obavy před pronásledováním, a ve vztahu k zásadě náhradní ochrany, tj. zda by měl být standard ochrany poskytované domovským státem v obou případech stejný. Právní stav není jasný. Proto jsou Soudnímu dvoru předkládány výše uvedené předběžné otázky.

PRACOVNÍ DOKUMENT