

## Věc C-579/20

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

2. listopadu 2020

**Předkládající soud:**

Rechtbank Den Haag, pobočka Haarlem (Nizozemsko)

**Datum předkládacího rozhodnutí:**

19. října 2020

**Žalobci:**

F

A

G

H

I

**Žalovaný:**

Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid

**Předmět původního řízení**

Žalobci podali žalobu proti zamítnutí jejich žádosti o udělení povolení k pobytu pro žadatele o azyl. Podle názoru žalovaného nemají nárok na doplňkovou ochranu podle čl. 15 písm. c) směrnice 2011/95 (dále jen „kvalifikační směrnice“).

**Předmět a právní základ žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce**

Předkládající soud žádá Soudní dvůr Evropské unie (dále jen „Soudní dvůr“) podle článku 267 SFEU o výklad čl. 15 písm. c) kvalifikační směrnice. Žádost se týká rozsahu působnosti tohoto ustanovení. Předkládající soud si zejména přeje

zjistit, zda v případě nikoliv výjimečné situace v zemi původu, která se vyznačuje nízkou mírou svévolného násilí, lze v určité osobní situaci přesto přiznat doplňkovou ochranu. Dále se pokládá otázka, jaké faktory je nutné zohlednit při posuzování této osobní situace.

### **Předběžné otázky**

1. Zaručuje čl. 15 písm. c) kvalifikační směrnice ochranu pouze ve výjimečných situacích, kdy míra svévolného násilí charakterizující mezinárodní nebo vnitrostátní ozbrojený konflikt dosáhne takové vysoké úrovně, že existují závažné důvody se domnívat, že civilista bude v případě vrácení do dotyčné země nebo případně regionu vystaven z pouhého důvodu své přítomnosti na území dotyčné země nebo dotyčného regionu skutečně nebezpečí ohrožení ve smyslu tohoto ustanovení? A je třeba takovou výjimečnou situaci chápat jako „most extreme case of general violence“ ve smyslu rozsudku N. A. v. Spojené království (ESLP, 17. července 2008, CE:ECHR:2008:0717JUDO02590407)?

V případě záporné odpovědi na první část první otázky:

2. Musí být čl. 15 písm. c) kvalifikační směrnice vykládán v tom smyslu, že nižší míra svévolného násilí, než je ta, která je v souvislosti s výše uvedenou výjimečnou situací relevantní, ve spojení s osobní a individuální situací žadatele, může vést k tomu, že existují závažné důvody se domnívat, že žadatel bude v případě návratu do dotyčné země nebo dotyčného regionu vystaven nebezpečí ohrožení ve smyslu této právní úpravy?

V případě kladné odpovědi na druhou otázku:

3. Je třeba v této souvislosti použít pohyblivou stupnici, která rozlišuje podle míry svévolného násilí a s ní souvisejícího stupně závažnosti individuální situace? A jaká osobní a individuální situace může hrát roli při posuzování orgánu rozhodujícího o žádosti o azyl a vnitrostátního soudu?

V případě kladné odpovědi na první otázku:

4. Je slučitelné s článkem 15 kvalifikační směrnice, aby byla žadateli, který se nachází v situaci, ve které je míra svévolného násilí nižší, než je ta, která je ve výše uvedené výjimečné situaci relevantní, a jež může prokázat, že je specificky dotčen z důvodu skutečností vlastních jeho osobní situaci, přiznána doplňková ochrana výlučně na základě čl. 15 písm. a) nebo b) této směrnice?

### **Uplatňovaná ustanovení unijního práva**

Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2011/95/EU ze dne 13. prosince 2011 o normách, které musí splňovat státní příslušníci třetích zemí nebo osoby bez státní příslušnosti, aby mohli požívat mezinárodní ochrany, o jednotném statusu

pro uprchlíky nebo osoby, které mají nárok na doplňkovou ochranu, a o obsahu poskytnuté ochrany (přepracované znění), čl. 2 písm. f) a články 6, 15 a 18

### **Uplatňované předpisy vnitrostátního práva**

Vreemdelingenwet 2000 (zákon o cizincích z roku 2000), článek 29 odst. 1 písm. b)

Vreemdelingen-circulaire (výnos o cizincích), část C2/3.3

### **Stručný popis skutkového stavu a původního řízení**

- 1 V případě žalobců se jedná o rodinu se třemi dětmi. Všichni jsou afghánskými státními příslušníky. Rodiče přicestovali do Nizozemska s nejstarším dítětem v roce 2015. Obě další děti se narodily v Nizozemsku. Žalobci jsou příslušníky Hazárů (etnikum v Afghánistánu) a šíitskými muslimy. Žalobkyně a druhé dítě mají komplexní psychotraumatické obtíže. Druhé dítě má chronické emoční poruchy a problémy s chováním, jakož i nedostatky v jazykovém vývoji.
- 2 Žalobci podali tři žádosti o azyl, které byly všechny zamítnuty. Žalobci podali proti zamítnutí předmětné žádosti žalobu u předkládajícího soudu, které bylo vyhověno. Proti tomuto rozhodnutí podal žalovaný odvolání, na základě něhož nejvyšší správní soud Nizozemska [Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State (oddělení pro správní soudnictví Staatsrats (Státní rada) (dále jen „Afdeling“)] tento rozsudek zrušil a vrátil věc předkládajícímu soudu.

### **Hlavní argumenty účastníků původního řízení**

- 3 Žalobci tvrdí, že v případě vyhoštění do Afghánistánu by byli vystaveni skutečnému nebezpečí, že utrpí „vážnou újmu“ ve smyslu čl. 15 písm. c) kvalifikační směrnice („vážné a individuální ohrožení života nebo nedotknutelnosti civilisty v důsledku svévolného násilí během mezinárodního nebo vnitrostátního ozbrojeného konfliktu“). Žalobci se přitom odvolávají na obecnou pro ně ohrožující situaci v Afghánistánu, zejména v regionu původu otce, provincii Ghazní. Dále odkazují na svou zvláštní individuální situaci, zejména svou etnickou příslušnost, neexistenci rodinných příslušníků, resp. své sociální sítě v Afghánistánu, západní životní styl nejstarší dcery, která větší část svého života strávila v Nizozemsku, okolnost, že ostatní děti se narodily v Nizozemsku, jakož i výchovné a psychické problémy v rodině. Tato individuální situace musí být podle názoru žalobců zahrnuta do zkoumání splnění podmínek čl. 15 písm. c) kvalifikační směrnice.
- 4 Žalovaný tím, že tuto individuální situaci nezohlednil, omezil zkoumání, které je navíc neslučitelné s výkladem Soudního dvora týkajícím se tohoto ustanovení v rozsudku ze dne 17. února 2009, Elgafaji, C-465/07, EU:C:2009:94 (dále jen

„rozsudek Elgafaji). Z tohoto rozsudku vyplývá, že také v případě nízké míry svévolného násilí by mohlo dojít k vážné újmě ve smyslu čl. 15 písm. c) kvalifikační směrnice. Čím nižší je nebezpečí svévolného násilí, tím důkladněji musí žadatel doložit, že je z důvodu osobní situace vystaven nebezpečí, že utrpí vážnou újmu (viz také rozsudek Elgafaji, body 6 a 7)

- 5 Žalovaný zejména zdůrazňuje, že se čl. 15 písm. c) kvalifikační směrnice použije pouze v případě existence výjimečné situace, ve které jsou osoby z důvodu své pouhé přítomnosti ve státě původu vystaveny skutečnému nebezpečí, že utrpí vážnou újmu. Individuální faktory podle něj nehrají žádnou roli. Podle čl. 15 písm. b) této směrnice lze naproti tomu doplňkovou ochranu přiznat v případě existence nízké míry svévolného násilí a určitých individuálních faktorů. Pokud se zjistí, že žadatel je součástí ohrožené skupiny nebo menšiny, jež vyžaduje ochranu, musí pouze v omezeném rozsahu prokázat, že je ve své zemi původu vystaven nebezpečí „mučení, nelidské[ho] či ponižující[ho] zacházení nebo trest[u]“ ve smyslu tohoto ustanovení. Žalobci nepatří na základě svého etnického původu ani k ohrožené skupině, ani k menšině, jež vyžaduje ochranu, a neexistují ani žádné minimální indicie svědčící pro použitelnost čl. 15 písm. b).

#### **Stručné vylíčení odůvodnění žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce**

- 6 Předkládající soud odkazuje v širokém rozsahu na body 38, 39 a 43 rozsudku Elgafaji. Soudní dvůr v nich uvádí, že čl. 15 písm. c) kvalifikační směrnice je relevantní v případě, kdy žadatel přísluší „jako ostatní osoby, do okruhu možných obětí svévolného násilí“, ale že toto ustanovení musí být vykládáno systematicky, vzhledem ke dvěma ostatním skutkovým podstatám obsaženým v uvedeném článku 15 směrnice, které předpokládají jasnou míru individualizace. Tato individualizace je relevantní také v rámci čl. 15 písm. c). „V tomto ohledu je třeba uvést, že čím více je žadatel případně schopen prokázat, že je specificky dotčen z důvodu skutečností vlastních jeho osobní situaci, tím nižší míra svévolného násilí bude požadována pro to, aby mohl mít nárok na podpůrnou ochranu“; takto podle Soudního dvora v bodu 39 tohoto rozsudku.
- 7 V bodě 43 a ve výroku tohoto rozsudku se uvádí, že existence vážného a individuálního ohrožení života nebo nedotknutelnosti žadatele o doplňkovou ochranu podle čl. 15 písm. c) kvalifikační směrnice může existovat, aniž je tento žadatel konkrétně sám v ohrožení „z důvodu skutečností, které jsou příznačné pro jeho osobní situaci“. Toto ohrožení může být považováno „výjimečné“ za existující na základě skutečnosti, že dotyčná osoba by byla „z pouhého důvodu své přítomnosti na území [dotyčné země vystavena] reálnému nebezpečí vážného ohrožení“.
- 8 Podle názoru předkládajícího soudu existují navzdory těmto požadavkům Soudního dvora pochybnosti ohledně působnosti čl. 15 písm. c) kvalifikační

směrnice. Členské státy vykládají tuto skutkovou podstatu rozdílně.<sup>1</sup> Kromě toho jej soudy členských států uplatňovaly odlišně, jak vyplývá z rozhodnutí německého Spolkového správního soudu<sup>2</sup>, Nejvyššího správního soudu (Česká republika)<sup>3</sup>, Asylum and Immigration Tribunal (Asylum and Immigration Tribunal (odvolací soud pro otázky azylu a migrace, Spojené království)<sup>4</sup> a Raad voor Vreemdelingenbetwistingen (Rada pro spornou cizineckou agendu, Belgie)<sup>5</sup>.

- 9 Největší rozdíl se týká otázky, zda je použití této právní úpravy omezeno na výjimečné situace, ve kterých míra svévolného násilí, kterou charakterizuje stávající ozbrojený konflikt, dosahuje tak vysoké úrovně, že existují závažné důvody se domnívat, že civilista je z důvodu pouhé své přítomnosti na dotyčném území skutečně vystaven nebezpečí, že utrpí vážnou újmu. Ve věci C-901/19, která je projednávána před Soudním dvorem, byla vznesena rovněž otázka, jaká míra svévolného násilí je vyžadována.
- 10 Podle předkládajícího soudu z výše uvedeného rozsudku Elgafaji vyplývá, že čl. 15 písm. c) lze použít nejen ve výjimečné situaci, která je v něm popsána, ale rovněž v situaci, která není výjimečná. V takovém případě existuje konflikt se svévolným násilím, jenž má za následek vážné a individuální ohrožení, avšak míra násilí není dostatečná na to, aby bylo možné mít za to, že každá osoba, která je tomuto násilí vystavena, je rovněž individuálně ohrožena. V tomto případě musí žadatel na základě individuální a osobní situace prokázat, že je vystaven nepřiměřeně vysokému nebezpečí, že bude obětí tohoto „svévolného“ násilí. Otázka, do jaké míry musí žadatel prokázat, že je tímto násilím dotčen z důvodu individuální a osobní situace, závisí s ohledem na úvahy uvedené v bodě 39 rozsudku Elgafaji na míře svévolného násilí. Evropský podpůrný úřad pro otázky azylu (EASO) v tomto ohledu mimo jiné vychází zejména z pohyblivé stupnice se čtyřmi stupni.<sup>6</sup> Každý stupeň předpokládá podle EASO odlišnou míru individuálních faktorů, aby bylo možné dospět k závěru, že dotčená osoba je vystavena skutečnému nebezpečí, že utrpí vážnou újmu ve smyslu čl. 15 písm. c) kvalifikační směrnice.
- 11 V Nizozemsku však Afdeling vyložila výše uvedený rozsudek Elgafaji v tom smyslu, že se čl. 15 písm. c) kvalifikační směrnice použije pouze ve zmíněné výjimečné situaci, kdy existuje tak vysoká míra svévolného násilí, že existují

<sup>1</sup>– Předkládající soud odkazuje na zprávu Evropské komise „Evaluation of the application of the Recast Qualification Directive (2011/95/EU)“ z ledna 2019.

<sup>2</sup>– Bundesverwaltungsgericht, 14. července 2009, 10 C 9.08.

<sup>3</sup>– Nejvyšší správní soud, 13. března 2009, 5 Azs 28/2008.

<sup>4</sup>– Asylum and Immigration Tribunal, 19. října 2009, CG (2009) UKAIT 00044.

<sup>5</sup>– Raad voor Vreemdelingenbetwistingen, 20. listopadu 2017 (195 227), 29. března 2018 (201 900), 28. května 2018 (204 404), 5. června 2018 (204 861), 29. června 2018 (206 310), a 12. února 2019 (216 632).

<sup>6</sup>– EASO Guidelines, *The implementation of Article 15 (c) QD in EU Member States*.



závažné důvody se domnívat, že v případě návratu do dotyčné země bude civilista skutečně vystaven nebezpečí, že utrpí vážnou újmu pouze z důvodu své přítomnosti na území této země. Tato výjimečná situace musí být podle Afdeling považována za „extreme case of general violence“ ve smyslu rozsudku Evropského soudu pro lidská práva ze dne 17. července 2008, N. A. v. Spojené království, CE:ECHR:2008:0717JUDO02590407. V takové situaci podle Afdeling nehraje individuální situace žádnou roli. V případě nižší míry svévolného násilí se žadatel může dovolávat pouze ochrany stanovené v čl. 15 písm. a) nebo b) kvalifikační směrnice. Musí tedy prokázat, že je specificky ohrožen z důvodu okolností vlastních jeho osobní situaci. Toto tvrzení je v souladu s tvrzením zastávaným žalovaným v rámci tohoto řízení.

- 12 Předkládající soud má stejně jako zejména EASO za to, že tento výklad je ve vztahu k výše uvedenému rozsudku Elgafaji příliš restriktivní. Také situace, které nejsou výjimečné, podle něj spadají do působnosti čl. 15 písm. c) kvalifikační směrnice. Žadatel musí mít rovněž možnost dovolávat se nižší míry svévolného násilí s ohledem na individuální a osobní situaci, přičemž tato situace musí být o to relevantnější, čím je nižší nebezpečí, že bude tomuto násilí vystaven. Toto násilí nemusí potom směřovat specificky proti žadateli. Tento požadavek platí pouze v rámci čl. 15 písm. a) a b).
- 13 V případě přijetí tohoto výkladu, může být v projednávané věci nárok na doplňkovou ochranu podle čl. 15 písm. c) kvalifikační směrnice přiznán žalobcům, kteří patří k ohrožené skupině nebo menšině, jež vyžaduje ochranu, aniž by byli povinni prokázat, že jim v zemi jejich původu hrozí konkrétně proti nim namířené násilí. Musí pouze prokázat, že možnost svévolného násilí existuje z důvodu osobních faktorů, jako je jejich etnická příslušnost, rodinná situace nebo zdravotní stav. Pokud by jim mohla být doplňková ochrana přiznána pouze na základě čl. 15 písm. a) a b) směrnice, museli by však prokázat, že v každém případě existují minimální indicie svědčící pro to, že jim hrozí nebezpečí vážné újmy ve smyslu těchto skutkových podstat, která se na ně konkrétně vztahuje.
- 14 S ohledem na skutečnost, že členské státy vykládají výše uvedený rozsudek Elgafaji rozdílně, má předkládající soud za to, že v projednávané věci je nezbytné položit Soudnímu dvoru předběžné otázky týkající se působnosti čl. 15 písm. c) kvalifikační směrnice a významu individuální a osobní situace žadatele, který se dovolává této právní úpravy.