

Vec C-579/20

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

Dátum podania:

2. november 2020

Vnútroštátny súd:

Rechtbank Den Haag Sitzungsort Haarlem

Dátum rozhodnutia vnútroštátneho súdu:

19. október 2020

Žalobcovia:

F

A

G

H

I

Žalovaný:

Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid

Predmet konania vo veci samej:

Žalobcovia podali žalobu proti odmietnutiu ich žiadosti o udelenie povolenia na pobyt žiadateľom o azyl. Podľa názoru žalovaného nemajú právo na doplnkovú ochranu podľa článku 15 písm. c) smernice 2011/95

Predmet a právny základ návrhu na začatie prejudiciálneho konania

Vnútroštátny súd žiada Súdny dvor Európskej únie (ďalej len „Súdny dvor“) podľa článku 267 ZFEÚ o výklad článku 15 písm. c) smernice 2011/96. Návrh sa týka rozsahu pôsobnosti tohto ustanovenia. Vnútroštátny súd chce najmä zistiť, či v prípade nie mimoriadnej situácie v štáte pôvodu, ktorá je charakterizovaná nízkym stupňom všeobecného násillia, za určitých osobných okolností predsa len možno priznať doplnkovú ochranu. Ďalej kladie vnútroštátny súd otázku, ktoré faktory sa majú zohľadňovať pri posudzovaní týchto okolností.

Prejudiciálne otázky

1. Poskytuje článok 15 písm. c) smernice 2011/96 ochranu iba v mimoriadnych situáciách, v ktorých dosahuje stupeň všeobecného násillia charakterizujúci medzinárodný alebo vnútroštátny ozbrojený konflikt takú vysokú úroveň, že existujú pádne dôvody domnievať sa, že civilnej osobe v prípade návratu do dotknutej krajiny alebo prípadne do dotknutého regiónu už pre jej samotnú prítomnosť tam skutočne hrozí nebezpečenstvo, že bude vystavená ohrozeniu v zmysle tejto právnej úpravy? A má sa taká mimoriadna situácia chápať ako „*most extreme case of general violence*“ v zmysle rozsudku N. A./Spojené kráľovstvo (rozsudok ESĽP zo 17. júla 2008, CE:ECHR:2008:0717JUDO02590407)?

V prípade zápornej odpovede na prvú časť prvej otázky:

2. Má sa článok 15 písm. c) smernice 2011/96 vykladať v tom zmysle, že aj nižší stupeň všeobecného násillia ako ten, ktorý je určujúci v rámci vyššie uvedenej mimoriadnej situácie, v spojení s osobnými a individuálnymi okolnosťami danými u konkrétneho žiadateľa môže viesť k tomu, že existujú pádne dôvody domnievať sa, že žiadateľovi v prípade návratu do dotknutej krajiny alebo do dotknutého regiónu hrozí nebezpečenstvo, že bude vystavený ohrozeniu v zmysle tejto právnej úpravy?

V prípade kladnej odpovede na druhú otázku:

3. Má sa v tomto rámci aplikovať pohyblivá stupnica, ktorá rozlišuje podľa aktuálneho stupňa všeobecného násillia a príslušného stupňa individuálnych

okolností? A ktoré osobné a individuálne okolnosti môžu zohrávať úlohu pri posudzovaní zo strany azylového orgánu a vnútroštátneho súdu?

V prípade kladnej odpovede na prvú otázku:

4. Je zlučiteľné s článkom 15 smernice 2011/96, aby sa žiadateľovi, ktorý sa nachádza v situácii, v ktorej sa vyskytuje nižší stupeň všeobecného násillia ako ten, ktorý je určujúci v rámci vyššie uvedenej mimoriadnej situácie, a ktorý môže preukázať, že je špecificky dotknutý z dôvodu (okrem iného) skutočností vlastných jeho osobnej situácii, poskytla doplnková ochrana výlučne podľa článku 15 písm. a) alebo písm. b) tejto smernice?

Citované predpisy práva Únie

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, článok 2 písm. f) a články 6, 15 a 18

Citované predpisy vnútroštátneho práva

Vreemdelingenwet 2000 (zákon o cudzincoch z roku 2000), článok 29 ods. 1 písm. b)

Vreemdelingencirculaire (obežník o cudzincoch), oddiel C2/3.3

Zhrnutie skutkového stavu a konania vo veci samej

- 1 V prípade žalobcov ide o rodinu s tromi deťmi. Všetci sú afganskí štátni príslušníci. Rodičia s ich najstarším dieťaťom pricestovali do Holandska v roku 2015. Ostatné dve deti sa narodili v Holandsku. Žalobcovia patria k Hazarom (etnikum v Afganistane) a sú šiitského vierovyznania. Žalobkyňa a prostredné dieťa trpia komplexnými psychotraumatickými ťažkosťami. Prostredné dieťa má chronické behaviorálne a emocionálne problémy a rečové postihnutie.
- 2 Žalobcovia podali tri žiadosti o azyl, ktoré boli všetky zamietnuté. Proti zamietnutiu tejto žiadosti podali žalobu na vnútroštátny súd, ktorý jej vyhovel. Proti tomuto rozhodnutiu podal žalovaný odvolanie, na základe ktorého Najvyšší správny súd Holandska [Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State (Oddelenie Štátnej rady pre správne súdnictvo)], (ďalej len „Afdeling“) tento rozsudok zrušil a vec vrátil vnútroštátnemu súdu.

Podstatné argumenty účastníkov konania vo veci samej

- 3 Žalobcovia tvrdia, že v prípade ich vyhostenia do Afganistanu im skutočne hrozí nebezpečenstvo, že ich postihne „vážne bezprávie“ v zmysle článku 15 písm. c) smernice 2011/96 („vážne a individuálne ohrozenie života občana alebo osoby z dôvodu všeobecného násillia v situáciách medzinárodného alebo vnútroštátneho ozbrojeného konfliktu“). Žalobcovia sa pritom odvolávajú jednak na všeobecnú situáciu v Afganistane, ktorá ich ohrozuje, najmä v regióne pôvodu otca, v provincii Ghazni. Na druhej strane poukazujú na svoje osobitné individuálne okolnosti, najmä na svoju etnickú príslušnosť, neexistenciu rodinných príslušníkov, resp. sociálnych väzieb v Afganistane, západný životný štýl najstaršej dcéry, ktorá strávila väčšinu svojho života v Holandsku, na okolnosť, že ostatné deti sa narodili v Holandsku, ako aj na výchovné a psychické problémy v rodine. Podľa názoru žalobcov musia byť tieto individuálne okolnosti zahrnuté do skúmania toho, či sú splnené predpoklady článku 15 písm. c) smernice 2011/96.
- 4 Žalovaný tým, že nezohľadnil tieto individuálne okolnosti, ukrátil skúmanie, ktoré navyše nie je ani zlučiteľné s výkladom tohto ustanovenia Súdny dvorom v rozsudku zo 17. februára 2009, Elgafaji, C-465/07, EU:C:2009:94 (ďalej len „rozsudok Elgafaji“). Z tohto rozsudku vyplýva, že aj v prípade nízkeho stupňa neselektívneho násillia by mohlo dôjsť k vážnemu bezpráviu v zmysle článku 15 písm. c) smernice 2011/96. Čím je nebezpečenstvo neselektívneho násillia menšie, tým dôkladnejšie musí žiadateľ preukázať, že z dôvodu osobných okolností mu hrozí nebezpečenstvo, že ho postihne toto vážne bezprávie (o tom pozri tiež rozsudok Elgafaji, body 6 a 7 nižšie).
- 5 Žalovaný najmä zdôrazňuje, že článok 15 písm. c) smernice 2011/96 sa uplatní len vtedy, keď ide o mimoriadnu situáciu, v ktorej osobám už pre ich samotnú prítomnosť v krajine pôvodu skutočne hrozí nebezpečenstvo, že ich postihne vážne bezprávie. Individuálne faktory nezohrávajú žiadnu rolu. Naproti tomu podľa článku 15 písm. b) tejto smernice možno priznať doplnkovú ochranu v prípade existencie nižšieho stupňa všeobecného násillia a určitých individuálnych faktorov. Ak sa zistí, že žiadateľ patrí k ohrozenej skupine alebo zraniteľnej menšine, len v obmedzenom rozsahu musí preukázať, že mu v jeho krajine pôvodu hrozí „mučenie alebo neľudské alebo ponižujúce zaobchádzanie alebo potrestanie“ v zmysle tohto ustanovenia. Žalobcovia na základe ich etnického pôvodu nepatria ani k ohrozenej skupine ani k zraniteľnej menšine, a niet ani najmenších indícií pre uplatniteľnosť článku 15 písm. b).

Krátke odôvodnenie podania návrhu na začatie prejudiciálneho konania

- 6 Vnútroštátny súd podrobne prihliada na body 38, 39 a 43 rozsudku Elgafaji. Súdny dvor v týchto bodoch uvádza, že článok 15 písm. c) smernice 2011/96 je relevantný, ak žiadateľ „spolu s inými osobami patrí k okruhu potenciálnych obetí neselektívneho násillia“, ale že toto ustanovenie sa má vykladať systematicky vo

vzťahu k dvom ďalším skutkovým podstatám uvedeným v článku 15, ktoré predpokladajú jasný stupeň individualizácie. Táto individualizácia má význam aj v rámci článku 15 písm. c). „V tejto súvislosti je potrebné spresniť, že o čo viac bude prípadne žiadateľ schopný preukázať, že je špecificky dotknutý z dôvodu skutočností vlastných jeho osobnej situácii, o to nižšia bude úroveň neselektívneho násilia vyžadovaná na to, aby mohol byť oprávnený na doplnkovú ochranu“, uvádza Súdny dvor v bode 39 tohto rozsudku.

- 7 V bode 43 a vo výroku tohto rozsudku sa uvádza, že o vážne a individuálne ohrozenie života alebo osoby žiadateľa o doplnkovú ochranu podľa článku 15 písm. c) smernice 2011/96 môže ísť aj bez toho, aby bol tento žiadateľ „špecificky dotknutý z dôvodu okolností vlastných jeho osobnej situácii“. Toto ohrozenie môže byť „výnimočne“ považované za dané na základe toho, že dotknutej osobe „už pre jej samotnú prítomnosť [v dotknutej krajine] skutočne hrozí nebezpečenstvo, že bude vystavená takémuto ohrozeniu“.
- 8 Podľa názoru vnútroštátneho súdu napriek týmto normatívom Súdneho dvora existujú pochybnosti o rozsahu pôsobnosti článku 15 písm. c) smernice 2011/96. Členské štáty vykladajú túto skutkovú podstatu rôzne.¹ Okrem toho súdy členských štátov ju uplatňovali rozdielnym spôsobom, ako to vyplýva z rozhodnutí nemeckého Bundesverwaltungsgericht (Najvyšší správny súd, Nemecko)², českého Nejvyšší správní soud (Najvyšší správny súd, Česká republika)³, Asylum and Immigration Tribunal (Druhostupňový súd pre azylové a imigračné veci, Spojené kráľovstvo Veľkej Británie a Severného Írska)⁴ a Raad voor Vreemdelingenbetwistingen (Rada pre cudzinecké spory, Belgicko)⁵.
- 9 Najväčší rozdiel sa týka otázky, či je uplatnenie tejto právnej úpravy obmedzené na mimoriadne situácie, v ktorých stupeň všeobecného násilia charakterizujúci prebiehajúci ozbrojený konflikt dosahuje takú vysokú úroveň, že existujú pádne dôvody domnievať sa, že civilnej osobe už pre jej samotnú prítomnosť v dotknutej oblasti skutočne hrozí nebezpečenstvo, že ju postihne vážne bezprávie. V právnej veci C-901/19, v ktorej rozhoduje Súdny dvor, bola okrem toho vznesená otázka, aký stupeň všeobecného násilia sa vyžaduje.

¹ Vnútroštátny súd odkazuje na správu Európskej Komisie „Evaluation of the application of the recast Qualification Directive (2011/95/EU)“ z januára 2019.

² Bundesverwaltungsgericht (Spolkový správny súd), 14. júla 2009, 10 C 9.08.

³ Nejvyšší správní soud (Najvyšší správny súd), 13. marca 2009, 5 Azs 28/2008.

⁴ Asylum and Immigration Tribunal (Druhostupňový súd pre azylové a imigračné veci), 19. októbra 2009, CG (2009) UKAIT 00044.

⁵ Raad voor Vreemdelingenbetwistingen (Rada pre cudzinecké spory), 20. novembra 2017 (195 227), 29. marca 2018 (201 900), 28. mája 2018 (204 404), 5. júna 2018 (204 861), 29. júna 2018 (206 310) a 12. februára 2019 (216 632).

- 10 Podľa presvedčenia vnútroštátneho súdu z rozsudku Elgafaji vyplýva, že článok 15 písm. c) možno uplatniť nielen v mimoriadnej situácii opísanej v tomto ustanovení, ale aj v rámci situácie, ktorá nie je mimoriadna. V takom prípade ide o konflikt so všeobecným násilím, ktorý má za následok vážne individuálne ohrozenie, avšak stupeň násilia nie je dostatočne vysoký na to, aby sa bolo možné sa domnievať, že každá osoba, ktorá je tomuto násiliu vystavená, je aj individuálne ohrozená. V tomto prípade musí žiadateľ na základe individuálnych a osobných okolností preukázať, že je vystavený neprimerane vysokému nebezpečenstvu toho, že padne za obeť tomuto „všeobecnému“ násiliu. Otázka, v akom rozsahu musí žiadateľ preukázať, že na základe individuálnych a osobných okolností je dotknutý týmto násilím, závisí vzhľadom na výklad v bode 39 rozsudku Elgafaji od stupňa všeobecného násilia. V tejto súvislosti je okrem iného pre Európsky podporný úrad pre azyl (EASO) základom pohyblivá stupnica so štyrmi úrovňami.⁶ Podľa EASO každá úroveň predpokladá iný stupeň individuálnych faktorov na to, aby bolo možné vyvodiť záver, že dotknutej osobe skutočne hrozí nebezpečenstvo, že ju postihne vážne bezprávie v zmysle článku 15 písm. c) smernice 2011/96.
- 11 V Holandsku však Afdeling vyložil rozsudok Elgafaji v tom zmysle, že článok 15 písm. c) smernice 2011/96 sa uplatňuje len v uvádzanej mimoriadnej situácii, v ktorej ide o taký vysoký stupeň všeobecného násilia, že existujú pádne dôvody domnievať sa, že civilnej osobe v prípade jej návratu do dotknutej krajiny už pre jej samotnú prítomnosť v dotknutej oblasti skutočne hrozí nebezpečenstvo, že ju postihne vážne bezprávie. Táto situácia výnimočného charakteru sa má podľa názoru Afdeling považovať za „*most extreme case of general violence*“ v zmysle rozsudku Európskeho súdu pre ľudské práva zo 17. júla 2008, N. A./Spojené kráľovstvo, CE:ECHR:2008:0717JUDO02590407. Podľa Afdeling v takej situácii individuálne okolnosti nezohrávajú žiadnu rolu. V prípade nižšieho stupňa všeobecného násilia sa žiadateľ môže dovolávať len ochrany podľa článku 15 písm. a) alebo b) smernice 2011/96. Musí potom preukázať, že na základe okolností vlastných jeho osobnej situácii je špecificky ohrozený. Toto ponímanie sa zhoduje s názorom, ktorý v tomto konaní zastáva žalovaný.
- 12 Vnútroštátny súd je rovnako ako okrem iného aj EASO toho názoru, že tento výklad je s ohľadom na rozsudok Elgafaji príliš reštriktívny. Do oblasti pôsobnosti článku 15 písm. c) smernice 2011/96 spadajú aj nie mimoriadne situácie. Pri zohľadnení individuálnych a osobných okolností musí mať žiadateľ možnosť odvolávať sa aj na nižší stupeň všeobecného násilia, pričom tieto okolnosti musia byť o to pádnejšie, o čo menšie je nebezpečenstvo toho, že žiadateľ bude vystavený tomuto násiliu. Toto násilie potom nemusí byť namierené špecificky proti žiadateľovi. Táto požiadavka platí len v rámci článku 15 písm. a) a b).

⁶ EASO Guidelines, *The implementation of Article 15(c) QD in EU Member States*.

- 13 Na základe tohto výkladu potom v tomto prípade prichádza do úvahy právo žalobcov, ktorí patria k ohrozenej skupine, resp. ohrozenej menšine, na doplnkovú ochranu podľa článku 15 písm. c) smernice 2011/96, bez toho, aby museli preukázať, že im v krajine pôvodu hrozí násilie zamerané špecificky proti nim. Musia iba preukázať, že existuje možnosť všeobecného násilia z dôvodu osobných faktorov ako je ich etnická príslušnosť, ich rodinná situácia alebo ich zdravotný stav. Ak by im bolo možné poskytnúť doplnkovú ochranu iba podľa článku 15 písm. a) a b), museli by predsa len preukázať, že každopádne existujú menšie indície toho, že im hrozí vážne bezprávie v zmysle týchto skutkových podstat, ktoré sa vzťahuje špecificky na nich.
- 14 V dôsledku toho, že rozsudok Elgafaji členské štáty vykladajú rozdielne, je podľa názoru vnútroštátneho súdu v tomto konaní potrebné položiť Súdnemu dvoru prejudiciálne otázky týkajúce sa rozsahu pôsobnosti článku 15 písm. c) smernice 2011/96 a významu individuálnych a osobných okolností žiadateľa, ktorý sa odvoláva na túto právnu úpravu.

PRACOVNÝ DOKUMENT