



Sbírka soudních rozhodnutí

STANOVISKO GENERÁLNÍHO ADVOKÁTA
GERARDA HOGANA
přednesené dne 30. dubna 2020¹

Věc C-255/19

**Secretary of State for the Home Department
proti
O A
vedlejší účastník řízení:
Vysoký komisař OSN pro uprchlíky (UNHCR)**

[žádost o rozhodnutí o předběžných otázkách podaná Upper Tribunal (Immigration and Asylum Chamber) (United Kingdom) (Vrchní soud (senát pro přistěhovalectví a azyl), Londýn, Spojené království)]

„Žádost o rozhodnutí o předběžných otázkách – Směrnice 2004/83/ES – Minimální normy, 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 – Uprchlík – Článek 2 písm. c) – Poskytovatelé ochrany – Článek 7 – Pozbytí postavení uprchlíka – Článek 11 – Změna okolností – Článek 11 odst. 1 písm. e) – Možnost využití ochrany země své státní příslušnosti – Kritéria pro posouzení“

I. Úvod

1. Moderní uprchlické právo v zásadě odvozuje svůj původ z Ženevské úmluvy o právním postavení uprchlíků z roku 1951². Článek 1 část A odst. 2 uvedené Úmluvy stanoví, že pojem „uprchlík“ se vztahuje na kteroukoliv osobu, jež:

„[...] se nachází mimo svou vlast a má oprávněné obavy před pronásledováním z důvodů rasových, náboženských nebo národnostních nebo z důvodů příslušnosti k určitým společenským vrstvám nebo i zastávání určitých politických názorů, je neschopna přijmout, nebo vzhledem ke shora uvedeným obavám, odmítá ochranu své vlasti; totéž platí pro osobu bez státní příslušnosti nacházející se mimo zemi svého dosavadního pobytu [...], a která vzhledem ke shora uvedeným obavám se tam nechce nebo nemůže vrátit [...]“

1 – Původní jazyk: angličtina.

2 – Úmluva o právním postavení uprchlíků byla podepsána dne 28. července 1951 a vstoupila v platnost dne 22. dubna 1954 (Sbírka smluv Organizace spojených národů, sv. 189, s. 150, č. 2545, 1954). Byla doplněna Protokolem týkajícím se právního postavení uprchlíků ze dne 31. ledna 1967, který vstoupil v platnost dne 4. října 1967 (dále jen „Ženevská úmluva“).

2. V souvislosti s konkrétními otázkami položenými předkládajícím soudem v jeho žádosti o rozhodnutí o předběžných otázkách může být pozoruhodné, že „kritéria týkající se postavení uprchlíka stanovená v čl. 1 části A odst. 2 [Ženevské úmluvy] jsou zjevně založena na aspektech státu a státní příslušnosti“³. Výše uvedená definice je však jen stěží překvapivá, neboť mezinárodní ochrana⁴ je aspektem státních závazků vyplývajících z mezinárodního práva a v roce 1951 byly za relevantní státní subjekty mezinárodního práva považovány pouze národní státy.

3. V určitých ohledech však došlo k vývoji v moderním uvažování o rozsahu státní ochrany v souvislosti s uprchlíky, a to přinejmenším co se týče práva Evropské unie. Uvedené úvahy se odrážejí v článku 7 kvalifikační směrnice⁵.

4. Článek 7 odst. 1 kvalifikační směrnice stanoví, že ochranu mohou poskytovat stát (čl. 7 odst. 1 písm. a)), nebo „strany nebo organizace, včetně mezinárodních organizací, které ovládají stát nebo podstatnou část území státu“ (čl. 7 odst. 1 písm. b)).

5. Projednávaná žádost o rozhodnutí o předběžných otázkách se týká mimo jiné správného výkladu čl. 7 odst. 1 písm. b) kvalifikační směrnice a zvláště otázky, zda může existence soukromých subjektů, jako jsou sítě klanů nebo rodin poskytujících ochranu, postačovat k tomu, aby byly splněny požadavky uvedeného ustanovení. Tato žádost o rozhodnutí o předběžných otázkách tak poskytuje Soudnímu dvoru příležitost zabývat se důležitým aspektem kvalifikační směrnice, který měl možnost posuzovat pouze v jedné dřívější věci, a to i tak pouze okrajově⁶.

6. Projednávaná žádost o rozhodnutí o předběžných otázkách vyvstala v rámci řízení vedeného před Upper Tribunal (Immigration and Asylum Chamber) (United Kingdom) [(Vrchní soud (senát pro přistěhovalce a azyl), Spojené království] (dále jen „Vrchní soud“), jehož účastníky jsou O. A. a Secretary of State for the Home Department (ministr vnitra, Spojené království) a které se týká pozbytí postavení O. A. jako uprchlíka.

7. Řízení vedené před předkládajícím soudem se v zásadě týká pozbytí postavení uprchlíka, konkrétně rozsahu pojmu „ochrana země státní příslušnosti“ ve smyslu mimo jiné čl. 2 písm. c) a čl. 11 odst. 1 písm. e) kvalifikační směrnice, určení poskytovatelů ochrany pro účely čl. 7 odst. 1 uvedené směrnice a úrovně ochrany, kterou je třeba zajistit na základě čl. 7 odst. 2 uvedené směrnice.

3 – O’Sullivan M, „Acting the Part: Can Non-State Entities Provide Protection Under International Refugee Law?“, *International Journal of Refugee Law*, sv. 24, Oxford University Press, 2012, s. 89.

4 – Článek 2 písm. a) 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“) stanoví, že mezinárodní ochrana se týká postavení uprchlíka nebo postavení podpůrné ochrany definované v této směrnici. Ženevská úmluva se týká pouze uprchlíků a jejich s tím souvisejícího postavení.

5 – Kvalifikační směrnice byla následně zrušena s účinností od 21. prosince 2013 směrnicí 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 (Úř. věst. 2011, L 337, s. 9). Bod 50 odůvodnění směrnice 2011/95 uvádí, že „v souladu s články 1, 2 a čl. 4a odst. 1 Protokolu (č. 21) o postavení Spojeného království a Irska s ohledem na prostor svobody, bezpečnosti a práva, připojeného ke Smlouvě o EU a ke Smlouvě o fungování EU, a aniž je dotčen článek 4 uvedeného protokolu, se Spojené království a Irsko nepodílí na přijímání této směrnice, a proto pro ně není závazná ani použitelná“. Bod 38 odůvodnění kvalifikační směrnice však uvádí, že „v souladu s článkem 3 Protokolu o postavení Spojeného království a Irska, připojeného ke Smlouvě o Evropské unii a ke Smlouvě o založení Evropského společenství, vyjádřilo Spojené království dopisem ze dne 28. ledna 2002 přání účastnit se přijímání a používání této směrnice“. Z výše uvedeného vyplývá, že kvalifikační směrnice se v případě Spojeného království i nadále použije, a to navzdory skutečnosti, že byla zrušena směrnicí 2011/95 v tom rozsahu, v jakém se týká většiny členských států.

6 – Rozsudek ze dne 2. března 2010, Salahadin Abdulla a další (C-175/08, C-176/08, C-178/08 a C-179/08, EU:C:2010:105). Jednalo se o věc týkající se pozbytí postavení uprchlíka, v níž bylo žadatelům dříve přiznáno ze strany Německa postavení uprchlíků z důvodu, že byli v Iráku pronásledováni během režimu Saddáma Husajna. Po pádu tohoto režimu v důsledku invaze vedené Spojenými státy usilovaly německé orgány o odnětí jejich postavení uprchlíka. Přestože se věc týkala především výkladu čl. 11 odst. 1 písm. e) kvalifikační směrnice, který se zabývá pozbytím postavení uprchlíka, Soudní dvůr nicméně *en passant* uvedl (v bodě 75), že čl. 7 odst. 1 uvedené směrnice nebrání tomu, aby „ochrana byla zajištěna prostřednictvím mezinárodních organizací, a to i prostřednictvím mnohonárodnostních sil umístěných na území třetí země“.

8. Předkládající soud také poukázal v této souvislosti na případnou relevanci možnosti finanční podpory osoby, která může být vrácena do země svého původu. Tuto otázku je tedy třeba zkoumat v souvislosti s pozbytím postavení uprchlíka.

9. Před posouzením uvedených otázek je však nejdříve nutné popsat řízení před Soudním dvorem a poté uvést relevantní právní úpravu.

II. Řízení před Soudním dvorem

10. Písemná vyjádření k předběžným otázkám položeným Upper Tribunal (Vrchní soud, Spojené království) podaly francouzská vláda, vláda Spojeného království, maďarská vláda a Evropská komise.

11. Spojené království opustilo Evropskou unii o půlnoci (SEČ) 31. ledna 2020. Podle článku 86 odst. 2 Dohody o vystoupení Spojeného království Velké Británie a Severního Irska z Evropské unie a Evropského společenství pro atomovou energii (dále jen „dohoda o vystoupení“),⁷ Soudní dvůr Evropské unie má i nadále pravomoc rozhodovat o předběžných otázkách týkajících se žádostí, které byly soudy Spojeného království podány před koncem přechodného období definovaného v článku 126 této dohody, kterým v zásadě je 31. prosinec 2020.

12. Navíc podle článku 89 dohody o vystoupení rozsudky, který v budoucnu vynese Soudní dvůr, budou pro Spojené království a ve Spojeném království závazné v celém svém rozsahu.

13. Tato žádost o rozhodnutí o předběžné otázce došla kanceláři Soudního dvora dne 26. března 2019. Soudní dvůr tedy zůstává příslušný k rozhodnutí o této žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce a Upper Tribunal je vázán rozsudkem, který Soudní dvůr vydá v tomto řízení.

14. Jednání se konalo před Soudním dvorem dne 27. února 2020 a zúčastnily se ho vláda Spojeného království, francouzská vláda a Komise.

III. Právní rámec

A. Mezinárodní právo

15. Článek 1 část C odst. 5 Ženevské úmluvy stanoví:

„Tato úmluva pozbývá platnosti pro jakoukoli osobu spadající pod podmínky odstavce A, jestliže:

[...]

5. nemůže dále odmítat ochranu země své státní příslušnosti, poněvadž okolnosti, pro které byla uznána uprchlíkem, tam přestaly existovat.

Tento odstavec se nevztahuje na uprchlíka spadajícího pod odst. A/1 tohoto článku, který je schopen uvést pro odmítnutí ochrany země své státní příslušnosti naléhavé důvody podložené předcházejícím pronásledováním“.

7 – Úř. věst. 2020, L 29, s. 1.

B. Unijní právo

16. Článek 18 Listiny základních práv Evropské unie (dále jen „Listina“) stanoví:

„Právo na azyl je zaručeno při dodržování Ženevské úmluvy o právním postavení uprchlíků ze dne 28. července 1951 a Protokolu týkajícího se právního postavení uprchlíků ze dne 31. ledna 1967 a v souladu se Smlouvou o Evropské unii a Smlouvou o fungování Evropské unie [...]“.

17. Článek 78 Smlouvy o fungování Evropské unie stanoví:

„1. Unie vyvíjí společnou politiku týkající se azylu, doplňkové ochrany a dočasné ochrany s cílem poskytnout každému státnímu příslušníkovi třetí země, který potřebuje mezinárodní ochranu, přiměřený status a zajistit dodržování zásady nenavracení. Tato politika musí být v souladu s Ženevskou úmluvou o právním postavení uprchlíků ze dne 28. července 1951, Protokolem týkajícím se právního postavení uprchlíků ze dne 31. ledna 1967 a ostatními příslušnými smlouvami.

[...]“

1. Kvalifikační směrnice

18. Bod 19 odůvodnění této směrnice uvádí:

„Ochranu může poskytovat nejen stát, ale také strany a organizace, včetně mezinárodních organizací, které splňují podmínky této směrnice a kontrolují region nebo větší oblast na území členského státu“.

19. V článku 1 uvedené směrnice se stanoví:

„Účelem této směrnice je stanovit minimální normy, 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 obsah poskytnuté ochrany“.

20. Článek 2 uvedené směrnice, nadepsaný „Definice“, stanoví, že:

„Pro účely této směrnice se rozumí:

[...]

c) ‚uprchlíkem‘ státní příslušník třetí země, který 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 neschopen přijmout, nebo vzhledem ke shora uvedeným obavám odmítá ochranu dotyčné země, nebo osoba bez státní příslušnosti, která se ze stejných shora uvedených důvodů nachází mimo zemi svého dosavadního pobytu, která vzhledem ke shora uvedeným obavám se tam nechce nebo nemůže vrátit a na kterou se nevztahuje článek 12;

d) ‚postavením uprchlíka‘ uznání státního příslušníka třetí země nebo osoby bez státní příslušnosti členským státem za uprchlíka;

[...]“

21. Článek 4 uvedené směrnice, nadepsaný „Posuzování skutečností a okolností“, stanoví v odstavcích 3 a 4, že:

„3. Posouzení žádosti o mezinárodní ochranu se provádí jednotlivě a jsou při něm zohledněny

a) všechny významné skutečnosti týkající se země původu v době rozhodování o žádosti, včetně právních předpisů země původu a způsobu jejich uplatňování;

[...]

c) konkrétní postavení a osobní situace žadatele, včetně takových faktorů jako jsou původ, pohlaví a věk, aby na základě osobní situace žadatele bylo možno posoudit, zda by jednání, kterým žadatel byl nebo mohl být vystaven, mohla být považována za pronásledování nebo vážnou újmu;

[...]

4. Skutečnost, že žadatel již byl pronásledován nebo utrpěl vážnou újmu nebo byl vystaven přímým hrozbám pronásledování nebo způsobení vážné újmy, je závažným ukazatelem odůvodněnosti obav žadatele z pronásledování nebo reálného nebezpečí utrpění vážné újmy, neexistují-li závažné důvody domnívat se, že pronásledování nebo způsobení újmy se již nebude opakovat“.

22. Článek 6 uvedené směrnice týkající se původců pronásledování nebo vážné újmy stanoví, že:

„Mezi původce pronásledování nebo vážné újmy patří

a) stát;

b) strany nebo organizace ovládající stát nebo podstatnou část území státu;

c) nestátní původci, lze-li prokázat, že původci uvedení v písmenech a) a b), včetně mezinárodních organizací, nejsou schopni nebo ochotni poskytnout ochranu před pronásledováním nebo vážnou újmu, které jsou uvedeny v článku 7“.

23. Článek 7 této směrnice, nadepsaný „Poskytovatelé ochrany“, zní takto:

„1. Ochranu mohou poskytovat

a) stát nebo

b) strany nebo organizace, včetně mezinárodních organizací, které ovládají stát nebo podstatnou část území státu.

2. Má se zpravidla za to, že ochrana je poskytována, jestliže subjekty uvedené v odstavci 1 učiní přiměřené kroky k zabránění pronásledování nebo způsobení vážné újmy, mimo jiné zavedením účinného právního systému pro odhalování, stíhání a trestání jednání představujících pronásledování nebo způsobení vážné újmy, a žadatel má k této ochraně přístup.

[...]“

24. V článku 11 uvedené směrnice se stanoví:

„1. Státní příslušník třetí země nebo osoba bez státní příslušnosti pozbývá postavení uprchlíka, jestliže:

[...]

e) nemůže dále odmítat ochranu země své státní příslušnosti, poněvadž okolnosti, pro které byl uznán uprchlíkem, tam přestaly existovat

[...]

2. Při hodnocení [podle odst. 1 písm. e)] přihlížejí členské státy k tomu, zda má změna okolností natolik významnou a trvalou povahu, že obavy uprchlíka z pronásledování již nelze považovat za odůvodněné“.

C. Vnitrostátní právní předpisy

25. Kvalifikační směrnice byla provedena do práva Spojeného království prostřednictvím Immigration Rules (Imigrační pravidla)⁸ a Refugee or Person in Need of International Protection (Qualification) Regulations 2006 [(kvalifikační) nařízení z roku 2006 o uprchlících nebo osobách, které potřebují mezinárodní ochranu]⁹.

26. Relevantní Imigrační pravidla stanoví:

„Odnětí nebo odmítnutí obnovení postavení uprchlíka

338A. Postavení uprchlíka přiznané osobě na základě ustanovení 334 se odejme nebo se odmítne jeho obnovení, jestliže se použije kterékoliv z ustanovení 339A až 339AB. Postavení uprchlíka přiznané osobě na základě ustanovení 334 se odejme nebo se odmítne jeho obnovení, jestliže se použije ustanovení 339AC.

Úmluva o postavení uprchlíků pozbývá platnosti (pozbytí postavení uprchlíka)

339A. Toto ustanovení se použije, má-li ministr vnitra za to, že se uplatní jedna či více z následujících podmínek:

[...]

v) nemohou dále odmítat ochranu země své státní příslušnosti, poněvadž okolnosti, pro které byly uznány uprchlíkem, tam přestaly existovat

[...]

Při posuzování bodů v) a vi) přihlédne ministr vnitra k tomu, zda je změna okolností natolik významná a trvalá, že obavy uprchlíka z pronásledování již nelze považovat za odůvodněné“.

27. Nařízení č. 4 Refugee or Person In Need of International Protection Regulations 2006 (nařízení z roku 2006 o uprchlících nebo osobách, které potřebují mezinárodní ochranu) definuje „poskytovatele ochrany“ následovně:

„1) Při posuzování, zda je osoba uprchlíkem nebo osobou, která má nárok na humanitární ochranu, může být ochrana před pronásledováním nebo vážnou újmou poskytována:

a) státem nebo

8 – K dispozici na <https://www.gov.uk/guidance/immigration-rules/immigration-rules-part-11-asylum>.

9 – S. I. 2006/2525.

- b) stranou nebo organizací, včetně jakékoli mezinárodní organizace, která ovládá stát nebo podstatnou část území státu.
- 2) Má se zpravidla za to, že ochrana je poskytována, jestliže subjekty uvedené v odstavci 1 písm. a) a b) učiní přiměřené kroky k zabránění pronásledování nebo způsobení vážné újmy, a to zavedením účinného právního systému pro odhalování, stíhání a trestání jednání představujících pronásledování nebo způsobení vážné újmy, a osoba uvedená v odstavci 1 má k této ochraně přístup.
- 3) Při posuzování, zda je osoba uprchlíkem nebo osobou, která má nárok na humanitární ochranu, může ministr vnitra posoudit, zda mezinárodní organizace ovládá stát nebo podstatnou část jeho území a poskytuje ochranu ve smyslu odstavce 2“.

IV. Spor v původním řízení a žádost o rozhodnutí o předběžných otázkách

28. O. A. je somálský státní příslušník, který přicestoval do Spojeného království v roce 2003 na základě víza pro opakovaný vstup jako manžel své tehdejší manželky, které bylo přiznáno postavení uprchlíka v říjnu roku 2001. O. A. bylo následně přiznáno postavení uprchlíka jakožto osobě závislé na jeho tehdejší manželce. Upper Tribunal (Vrchní soud) konstatoval, že O. A. byl příslušníkem menšinového klanu a měl původně bydliště v hlavním městě Mogadišo. Dále konstatoval, že počátkem 90. let byl O. A. spolu se svou tehdejší manželkou pronásledován konkrétními milicemi a oba byli fyzicky napadeni a utrpěli různě závažná zranění v průběhu 90. let. Upper Tribunal (Vrchní soud) dodal, že pokud by se O. A. vrátil do Mogadiša, měl by určité pracovní příležitosti, přestože by se omezovaly na práce, v nichž jsou možná určitá přizpůsobení vzhledem k jeho snížené pohyblivosti. Kromě toho Upper Tribunal (Vrchní soud) uvedl, že O. A. má v Mogadišu blízkou rodinu a mohl by od ní očekávat nějakou finanční podporu. Bylo řečeno, že by mohl očekávat takovou podporu i od své sestry [jejíž poslední známá adresa je podle všeho v Dubaji, (Spojené arabské emiráty)] a od příslušníků svého klanu ve Spojeném království¹⁰.

29. Dne 8. července 2014 informovala ministryně vnitra O. A. o svém úmyslu odejmout mu právní postavení uprchlíka z důvodu změny okolností v zemi jeho původu.

30. Dne 27. dubna 2016 vydala ministryně vnitra rozhodnutí o vyhoštění O. A. Kromě toho odňala ministryně vnitra dne 27. září 2016 O. A. právní postavení uprchlíka na základě čl. 1 části C odst. 5 Ženevské úmluvy a vyloučila jej z humanitární ochrany podle ustanovení 339D Imigračních pravidel. V tomto dopise zaslaném O.A. dne 27. září 2016 ministryně vnitra uvedla, že „máte i nadále podporu klanu v Mogadišu a z judikatury týkající se pokynů pro konkrétní zemi vyplývá, že Vaše bezpečnost nebude závislá na možnosti podpory většinového klanu“. Ministryně vnitra dále rozhodla, že návrat O. A. do Somálska nebude porušením závazků Spojeného království vyplývajících z článku 3 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod podepsané v Římě dne 4. listopadu 1950 (dále jen „EÚLP“).

31. O. A. podal proti výše uvedeným rozhodnutím opravný prostředek. Dne 20. července 2017 byl opravný prostředek O. A. zamítnut First-tier Tribunal (Immigration and Asylum Chamber) (United Kingdom) [Soud prvního stupně (senát pro imigrační a azylové otázky), Spojené království] (dále jen „soud prvního stupně“). Uvedené rozhodnutí o zamítnutí opravného prostředku bylo zrušeno Upper Tribunal (Vrchní soud) z důvodu nesprávného právního posouzení věci a věc byla přikázána jinému členu téhož First-tier Tribunal (soud prvního stupně). Rozsudkem ze dne 30. ledna 2018 First-tier Tribunal (soud prvního stupně) konstatoval, že vyhoštění O. A. do Somálska by bylo porušením článku 3 EÚLP. Opravný prostředek O. A. týkající se azylu však byl zamítnut.

10 – Viz bod 29 žádosti o rozhodnutí o předběžných otázkách předložené SDEU ze dne 22. března 2019, v němž Upper Tribunal (Vrchní soud) uvedl své posouzení sporných skutečností.

32. V návaznosti na povolení opravného prostředku přiznaného ministryni vnitra dne 13. listopadu 2018 byl rozsudek First-tier Tribunal (soud prvního stupně) zrušen Upper Tribunal (Vrchní soud).

33. Celá věc je nyní opětovně projednávána před Upper Tribunal (Vrchní soud).

34. Ministryně vnitra tvrdí, že byla oprávněna na základě Imigračních pravidel a čl. 11 odst. 1 písm. e) kvalifikační směrnice a při použití pokynů pro konkrétní zemi stanovených v rozsudcích Upper Tribunal (Vrchní soud) ve věci MOJ a další (vrácení do Mogadiša) Somalia CG [2014] UKUT 00442 (IAC) (dále jen „věc MOJ“) dospět k závěru, že v zemi, jíž je O. A. státním příslušníkem, došlo k trvalé změně okolností v tom smyslu, že v jeho domovské oblasti Mogadišu nedocházelo již k pronásledování menšinových klanů ze strany většinových klanů a že existovala účinná státní ochrana.

35. O. A. tvrdí, že jelikož se jedná o věc odnětí právního postavení uprchlíka, bylo podstatné, že názor ministryně vnitra je v rozporu s posouzením provedeným Úřadem vysokého komisaře Organizace spojených národů pro uprchlíky (dále jen „Úřad vysokého komisaře OSN“) v červnu roku 2014, který stran otázky existence státní ochrany uvedl, že bezpečnostní situace v Mogadišu vzbuzuje obavy a menšinové klany zůstávají v Mogadišu a v jižním a středním Somálsku zvláště znevýhodněny. O. A. tvrdí, že má oprávněné obavy před pronásledováním v Mogadišu a státní orgány v Mogadišu nejsou schopny jej ochránit před takovou vážnou újmou. Tvrdí rovněž, že analýza provedená Upper Tribunal (Vrchní soud) ve věci MOJ byla založena na nesprávném výkladu státní ochrany. Podle pokynů Úřadu vysokého komisaře OSN k zániku právního postavení uprchlíka¹¹ musí být státní ochrana poskytována prostřednictvím státní struktury na základě činnosti státu. Posouzení ve věci MOJ v tom smyslu, že v Mogadišu obecně existovala státní ochrana, bylo však částečně založeno na existenci podpory a ochrany rodiny nebo příslušníků klanu. Současně byli příslušníci rodiny či klanu soukromými nestátními subjekty. Při posuzování, zda došlo v Mogadišu z hlediska okolností, na jejichž základě získal žadatel právní postavení uprchlíka (v roce 2003), k významné a trvalé změně, takže žadatel nadále „nemůže [odmítnat] ochranu země své státní příslušnosti“, bylo právně nepřijatelné zohledňovat ochranné funkce zajišťované nestátními subjekty.

36. Upper Tribunal (Vrchní soud) měl za to, že si vyřešení sporu vyžaduje výklad vnitrostátních pravidel provádějících unijní legislativu týkající se splnění podmínek pro získání postavení uprchlíka, konkrétně kvalifikační směrnice.

37. Rozhodnutím ze dne 22. března 2019 položil Upper Tribunal (London, United Kingdom) (Vrchní soud) (Londýn, Spojené království) Soudnímu dvoru následující předběžné otázky:

- „1) Je třeba ‚ochranu země své státní příslušnosti‘ ve smyslu čl. 11 odst. 1 písm. e) a čl. 2 písm. e) 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) [kvalifikační směrnice] 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?

11 – Viz Pokyny Úřadu vysokého komisaře OSN pro uprchlíky o mezinárodní ochraně: Zánik právního postavení uprchlíka na základě čl. 1 části C odst. 5 a odst. 6 Úmluvy týkající se právního postavení uprchlíků roku 1951 (dále jen ustanovení o „zániku okolností“), HCR/GIP/03/03, 10. února 2003, bod 15, s. 5.

- 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) [kvalifikační směrnice] stejná jako kritéria, která se použijí v kontextu článku 7?“¹².

V. Úvodní poznámky

38. Z žádosti o rozhodnutí o předběžných otázkách podle všeho vyplývá, že se věc projednávaná předkládajícím soudem týká pozbytí právního postavení uprchlíka O. A., jeho vyloučení z humanitární ochrany podle ustanovení 339D Imigračních pravidel a toho, zda by jeho návrat do Somálska byl porušením článku 3 EÚLP¹³, a tedy implicitně článku 4 a čl. 19 odst. 2 Listiny¹⁴.

39. Otázky položené Upper Tribunal (Vrchní soud) se však týkají *pouze* problematiky pozbytí právního postavení uprchlíka, a *nikoliv* problematiky týkající se toho, zda by mohl být O. A. vystaven v případě navrácení do Somálska závažné chudobě, čímž by byly potenciálně porušeny záruky obsažené v článku 3 EÚLP a potažmo v článku 4 a čl. 19 odst. 2 Listiny.

40. Je proto třeba poznamenat, že v žádosti o rozhodnutí o předběžných otázkách se patrně vyskytuje řada skutkových zjištění, které nejsou přímo relevantní pro pozbytí právního postavení uprchlíka a konkrétní položené otázky. Tato další skutková zjištění se tedy týkají jiných otázek projednávaných předkládajícím soudem¹⁵. Budu proto usilovat o odlišení relevantních skutečností vztahujících se k otázkám položeným Soudnímu dvoru od těch skutečností, které relevantní nejsou.

12 – Francouzská vláda má za to, že první a druhá otázka předkládajícího soudu obsahují překlep, neboť namísto odkazu na čl. 2 písm. e) kvalifikační směrnice, který definuje výraz „osoba, která má nárok na podpůrnou ochranu“, mělo být odkázáno na čl. 2 písm. c) uvedené směrnice, který definuje pojem „uprchlík“. S tímto souhlasím. Článek 11 kvalifikační směrnice, který je předmětem první otázky, a existence „oprávněných obav před pronásledováním“, na kterou je odkazováno ve druhé otázce, se týkají pouze uprchlíků. Kromě toho bylo O. A. přiznáno ve Spojeném království v roce 2003 právní postavení uprchlíka, a nikoliv podpůrná ochrana. Věc v původním řízení se tudíž zabývá pozbytím právního postavení uprchlíka na základě článku 11 kvalifikační směrnice, a nikoliv ukončením podpůrné ochrany na základě článku 16 uvedené směrnice. Mám proto za to, že první a druhá otázka Upper Tribunal (Vrchní soud) se týkají ve skutečnosti čl. 2 písm. c) uvedené směrnice. Mám proto v úmyslu omezit své stanovisko na výklad unijních pravidel použitelných na uprchlíky, a nikoliv pravidel týkajících se podpůrné ochrany.

13 – V souladu s čl. 52 odst. 3 Listiny platí, že jelikož práva zaručená v článku 4 Listiny odpovídají právům zaručeným v článku 3 EÚLP, jsou smysl a rozsah těchto práv stejné jako ty, které jim přikládá zmíněný článek 3 EÚLP. Viz rozsudek ze dne 24. dubna 2018, MP (Podpůrná ochrana osoby, která byla předtím obětí mučení) (C-353/16, EU:C:2018:276, bod 37).

14 – Článek 19 odst. 2 Listiny stanoví, že nikdo nesmí být vystěhován do státu, v němž mu hrozí vážné nebezpečí, že by mohl být vystaven nelidskému nebo ponižujícímu zacházení.

15 – Předkládající soud *nezmínil* možnost, že by mohl O. A. požívat podpůrné ochrany v případě, že mu bude odňato právní postavení uprchlíka. V tomto ohledu uvedl Soudní dvůr ve svém rozsudku ze dne 2. března 2010 ve věci Salahadin Abdulla a další (C-175/08, C-176/08, C-178/08 a C-179/08, EU:C:2010:105, bod 80), že „podle systematiky směrnice není případným odnětím postavení uprchlíka dotčeno právo dotčené osoby požádat o přiznání statusu podpůrné ochrany, jestliže jsou splněny všechny potřebné náležitosti stanovené v článku 4 směrnice potřebné k prokázání toho, že jsou splněny podmínky pro přiznání této ochrany stanovené v článku 15 směrnice“. Článek 2 písm. e) kvalifikační směrnice stanoví, že v případech, kdy žadatel nesplňuje podmínky pro uznání za uprchlíka, ale nicméně zde existují závažné důvody se domnívat, že pokud by se tato dotčená osoba vrátila do země svého původu, byla by vystavena „reálné hrozbě, že utrpí vážnou újmu“ a taková osoba „nemůže nebo vzhledem ke shora uvedené hrozbě nechce přijmout ochranu dotyčné země“, pak má taková osoba nárok na podpůrnou ochranu. „Reálná hrozba, že utrpí vážnou újmu“ je definována v článku 15 uvedené směrnice jako a) uložení nebo vykonání trestu smrti nebo b) mučení, nelidské či ponižující zacházení nebo trest vůči žadateli v zemi původu nebo c) vážné a individuální ohrožení života nebo nedotknutelnosti civilisty v důsledku svévolného násilí během mezinárodního nebo vnitrostátního ozbrojeného konfliktu. Jak z jeho názvu vyplývá, pojem podpůrná ochrana zahrnuje případy těch žadatelů, kteří nejsou vystaveni pronásledování jako takovému, ale kteří jsou, přestože nesplňují podmínky pro přiznání právního postavení uprchlíka, vystaveni vážné hrozbě závažné újmy, pokud se vrátí do země svého původu, a kteří nemohou přijmout ochranu dotyčné země. Viz například rozsudek ze dne 8. května 2014 ve věci N. (C-604/12, EU:C:2014:302, body 29 a 30). Článek 16 odst. 1 kvalifikační směrnice stanoví, že státní příslušník třetí země „přestává být osobou, která má nárok na podpůrnou ochranu, jestliže okolnosti, které vedly k přiznání postavení podpůrné ochrany, přestanou existovat nebo se změní do té míry, že ochrany již není třeba“. Žadatel může být vyloučen z podpůrné ochrany podle článku 17 kvalifikační směrnice, existují-li „vážné důvody“ se domnívat, že se žadatel mimo jiné dopustil vážného nepolitického zločinu nebo že „představuje nebezpečí pro společnost nebo pro bezpečnost členského státu, ve kterém se nachází“.

41. Před posouzením konkrétních otázek týkajících se pozbytí právního postavení uprchlíka je žádoucí učinit několik dalších úvodních poznámek. Zaprvé, jak uvedl generální advokát J. Mazák¹⁶ i Soudní dvůr v rozsudku ze dne 2. března 2010 ve věci Salahadin Abdulla a další (C-175/08, C-176/08, C-178/08 a C-179/08, EU:C:2010:105, bod 52), z třetího, šestnáctého a sedmnáctého bodu odůvodnění směrnice 2004/83 vyplývá, že Ženevská úmluva je i nadále „základem mezinárodního právního režimu na ochranu uprchlíků“. Kromě toho, kvalifikační směrnice byla přijata jako „vodítka pro příslušné orgány členských států“ při uplatňování Ženevské úmluvy „založeném na společných pojmech a kritériích“¹⁷.

42. Zadruhé, jestliže se znění kvalifikační směrnice odchyluje od znění Ženevské úmluvy, měla by být přesto tato ustanovení směrnice vykládána co nejbližší cílům, na nichž je založena samotná Ženevská úmluva. Přece jen čl. 78 odst. 1 SFEU stanoví, že společná politika Unie týkající se azylu a podpůrné ochrany musí být v souladu s Ženevskou úmluvou, a článek 18 Listiny stanoví, že právo na azyl „je zaručeno při dodržování Ženevské úmluvy“. Z toho dále vyplývá, že unijní normotvůrce zamýšlel, aby jakákoliv legislativní opatření, jako je kvalifikační směrnice, byla co nejdříve v souladu se zněním a duchem Ženevské úmluvy.

43. Zatřetí, jak vyplývá z desátého bodu odůvodnění kvalifikační směrnice, samotná směrnice musí být vykládána způsobem, který dodržuje základní zásady uznané Listinou¹⁸, včetně požadavků článku 1 Listiny, který stanoví povinnost respektovat a chránit lidskou důstojnost¹⁹.

VI. Analýza předběžných otázek

A. K první otázce: význam pojmu ochrana „země státní příslušnosti“, jak je uveden v čl. 2 písm. c) a čl. 11 odst. 1 písm. e) kvalifikační směrnice

44. První otázka se zaměřuje na význam pojmu „ochrana“ „země státní příslušnosti“, jak je uveden v čl. 2 písm. c) a čl. 11 odst. 1 písm. e) kvalifikační směrnice²⁰. Otázkou v zásadě je, zda by tyto pojmy měly být chápány v tom smyslu, že se týkají státní ochrany²¹.

45. Co se mě týče, domnívám se, že ze stávajícího znění a kontextu uvedených ustanovení je zřejmé, že kromě jedné důležité výjimky je odkaz na „ochranu země státní příslušnosti“ odkazem na státní ochranu²² poskytovanou ze strany země státní příslušnosti žadatele, v projednávané věci tedy Somálska.

16 – Stanovisko generálního advokáta J. Mazáka ve věci Salahadin Abdulla a další (C-175/08, C-176/08, C-178/08 a C-179/08, EU:C:2009:551, bod 43).

17 – Viz bod 52 rozsudku ze dne 2. března 2010, Salahadin Abdulla a další (C-175/08, C-176/08, C-178/08 a C-179/08, EU:C:2010:105).

18 – Viz rozsudek ze dne 2. března 2010, Salahadin Abdulla a další (C-175/08, C-176/08, C-178/08 a C-179/08, EU:C:2010:105, bod 54).

19 – Článek 1 Listiny stanoví, že „lidská důstojnost je nedotknutelná“.

20 – Přestože čl. 11 odst. 1 písm. e) kvalifikační směrnice skutečně používá výraz „ochrana země své státní příslušnosti“, z definice uprchlíka uvedeného v čl. 2 písm. c) uvedené směrnice jasně vyplývá, že předmětem druhého ustanovení je osoba, která za určitých vymezených okolností nemůže nebo nechce přijmout „ochranu země své státní příslušnosti“.

21 – V tomto ohledu platí, že přestože je „země původu“ definována v čl. 2 písm. k) kvalifikační směrnice, uvedená směrnice nedefinuje pojem „stát“ nebo „státní ochrana“ v definicích obsažených v článku 2 uvedené směrnice. Článek 7 kvalifikační směrnice nicméně obsahuje jasný popis jednotné úrovně ochrany vyžadované od státu a od dalších poskytovatelů ochrany. Tomuto aspektu se budu věnovat níže ve svém stanovisku.

22 – Tato skutečnost jasně vyplývá z článku 7 kvalifikační směrnice. Přestože mohou být v rámci uvedené výjimky připuštěni i jiní poskytovatelé ochrany místo státu, musí ve skutečnosti zajistit tutéž úroveň ochrany jako stát. To je zřejmé z jednotné úrovně ochrany popsané v čl. 7 odst. 2 kvalifikační směrnice. Jedinou „koncesi“ v tomto ohledu, pokud jde o nestátní poskytovatele ochrany uvedené v čl. 7 odst. 1 písm. b) kvalifikační směrnice, je zeměpisný rozsah ochrany. Ten může být omezen na „podstatnou část území státu“.

46. V každém případě z rozsudku ze dne 2. března 2010 ve věci Salahadin Abdulla a další (C-175/08, C-176/08, C-178/08 a C-179/08, EU:C:2010:105) jasně vyplývá, že uvedená ustanovení by měla být chápána v tomto smyslu. Soudní dvůr tedy například uvedl v bodech 57 až 59 uvedeného rozsudku, že uprchlík je státním příslušníkem třetí země, který „musí mít vzhledem k okolnostem existujícím v zemi jeho původu oprávněné obavy, že bude vystaven pronásledování alespoň z jednoho z pěti důvodů uvedených ve směrnici nebo v Ženevské úmluvě. Tyto okolnosti svědčí o tom, že tato *třetí země neposkytuje svým státním příslušníkům ochranu před akty pronásledování*. Jsou příčinou toho, že dotyčná osoba nemůže přijmout nebo oprávněně odmítá ‚ochranu‘ země svého původu ve smyslu čl. 2 písm. c) směrnice, to znamená ve smyslu schopnosti dotyčné země zabránit aktům pronásledování nebo je sankcionovat“²³.

47. Pro úplnost bych nicméně dodal, že z ustanovení čl. 7 odst. 1 písm. b) a čl. 7 odst. 2 kvalifikační směrnice nezbytně vyplývá, že v určitých případech mohou i jiní poskytovatelé ochrany, než je stát, jako jsou strany nebo organizace, poskytovat ochranu považovanou za rovnocennou státní ochraně namísto státu, jsou-li splněna přísná kritéria. Hodlám rozvinout tento bod dále v rámci přezkumu třetí předběžné otázky.

B. Ke druhé otázce: Test ochrany – vzájemný vztah mezi čl. 2 písm. c) kvalifikační směrnice (definice „uprchlíka“ – oprávněné obavy před pronásledováním) a článkem 7 kvalifikační směrnice (existence ochrany)

48. Druhá otázka Upper Tribunal (Vrchní soud) se zaměřuje na výklad čl. 2 písm. c) a článku 7 kvalifikační směrnice v souvislosti s pozbytím právního postavení uprchlíka podle čl. 11 odst. 1 písm. e) uvedené směrnice. Tato otázka musí být zodpovězena s ohledem na skutečnost, že se O. A., který čelí možnému odnětí jeho právního postavení uprchlíka ve Spojeném království, dovolává obavy z pronásledování nestátními subjekty²⁴ a neexistence účinné státní ochrany v zemi jeho státní příslušnosti.

49. Podstatou otázky předkládajícího soudu je, zda je existence ochrany před pronásledováním ve smyslu článku 7 kvalifikační směrnice posuzována pouze tehdy, když je zkoumána existence oprávněné obavy před pronásledováním podle čl. 2 písm. c) uvedené směrnice, nebo zda je takové „posouzení ochrany“ prováděno také v rámci zkoumání toho, zda existuje ochrana před pronásledováním. Předkládající soud se rovněž táže, zda jsou kritéria týkající se existence takové ochrany v obou případech totožná.

23 – Kurzivou zvýraznil autor stanoviska.

24 – V soudním spise předloženém Soudnímu dvoru se nenachází žádné tvrzení v tom smyslu, že by byl O. A. pronásledován nebo že čelí hrozbě pronásledování ze strany somálského státu.

50. Z žádosti o rozhodnutí o předběžných otázkách je zřejmé, že tato otázka vyvstává z důvodu rozcházejících se rozsudků soudů Spojeného království, které se týkají pojmu „ochrana“ uvedeného v čl. 1 části A odst. 2 Ženevské úmluvy, a tudíž implicitně v čl. 2 písm. c) kvalifikační směrnice²⁵.

51. Podle jednoho přístupu založeného na rozsudku Court of Appeal of England and Wales (Odvolací soud Anglie a Walesu, Spojené království) ve věci AG a další v. Secretary of State for the Home Department (ministr vnitra) [2006] EWCA Civ 1342 dochází k posouzení „ochrany“ pouze „ve fázi posuzování, zda zde existuje reálná hrozba vážné újmy“.

52. Podle druhého přístupu, který nastínil Lord Hope of Craighead ve věci Horvath v. Secretary of State for the Home Department (ministr vnitra) [2000] UKHL 37, [2001] 1 Odvolací věci 489, dochází k posuzování ochrany ve dvou různých okamžicích. Ve věci Horvath [2000] UKHL 37, [2001] 1 Odvolací věci 489 tedy uvedl, že „pokud se tvrzení týká pronásledování ze strany nestátních činitelů, pak je dostatečnost státní ochrany relevantní pro posouzení, zda jsou splněna obě dvě kritéria, a to kritérium ‚obavy‘ a kritérium ‚ochrany‘. Jakmile se soud ujistí, že má žadatel skutečnou a oprávněnou obavu ze závažného násilí nebo špatného zacházení z důvodu uznaného Úmluvou, je vhodným výchozím bodem posouzení, zda se žadatel obává ‚pronásledování‘ ve smyslu Úmluvy. V této fázi je otázka, zda je stát schopen a ochoten poskytnout ochranu, přímo zpochybněna holistickým přístupem k definici, která je založena na zásadě náhradní ochrany [...]“²⁶.

53. Předkládající soud uvedl, že House of Lords (Sněmovna lordů, Spojené království) měl ve věci Horvath v. Secretary of State for the Home Department (ministr vnitra) [2000] UKHL 37, za to, že pokud by ochrana nebyla vnímána jako vzájemně závislá část pojmu „pronásledování“, bylo by možné, aby osoby splnily podmínky pro uznání za uprchlíky jednoduše tak, že by prokázaly oprávněnou obavu z vážné újmy, i když by byli před ní plně chráněni. To by bylo v rozporu se zásadou náhradní ochrany²⁷.

25 – Vláda Spojeného království má za to, že druhá otázka by měla být zodpovězena kladně. Uvádí, že potřeba posoudit rozsah existující ochrany vyvstává stejným způsobem ve třech fázích. Zaprvé při posuzování, zda existuje oprávněná obava z pronásledování, pak, pokud ochranu ve skutečnosti poskytují nestátní subjekty v této fázi, je třeba to považovat za součást celkových okolností věci žadatele. Existence takové ochrany bude znamenat, že žadatel nebude moci prokázat oprávněnou obavu z pronásledování. Zadruhé, jestliže obava z pronásledování vyvstane ve vztahu k nestátním subjektům, je třeba posoudit, zda může účinnou ochranu poskytnout stát či nestátní subjekty. Zatřetí je třeba posoudit, zda žadatel nemůže či nechce přijmout „ochranu země své státní příslušnosti“. Uvedená vláda uvedla, že druhá a třetí fáze zmíněné výše představují dvě části téhož posouzení. Celý postup posuzování tří uvedených fází musí být skutečně proveden holistickým způsobem. Klíčovým aspektem je skutečnost, že přístup k posouzení ochrany nestátního subjektu je stejný v každé fázi. Francouzská vláda uvedla, že Soudní dvůr v bodě 70 rozsudku ze dne 2. března 2010, Salahadin Abdulla a další (C-175/08, C-176/08, C-178/08 a C-179/08, EU:C:2010:105) konstatoval, že aby mohly příslušné orgány dojít k závěru, že obavy uprchlíka z pronásledování již nejsou oprávněné, musí ve světle čl. 7 odst. 2 kvalifikační směrnice ověřit, pokud jde o individuální situaci uprchlíka, že poskytovatelé ochrany ve třetí zemi učinili přiměřené kroky k zabránění pronásledování, mimo jiné zavedením účinného právního systému pro odhalování, stíhání a trestání jednání představujících pronásledování, a že v případě odnětí postavení uprchlíka bude mít dotčený státní příslušník k této ochraně přístup. *A fortiori* je takový přezkum nezbytný, pokud jde o ověření toho, zda existuje oprávněná obava z pronásledování ve smyslu čl. 2 písm. c) směrnice. Maďarská vláda má za to, že v souvislosti se zkoumáním podmínky týkající se oprávněné obavy není relevantní pouze ochrana ze strany státních subjektů a organizace ovládající podstatnou část území státu. Správní a soudní orgány, které rozhodují v azylových otázkách, musí zkoumat s ohledem na podmínku týkající se oprávněné obavy, zda je existující ochrana dostatečně účinná, a to bez ohledu na to, zda je poskytována státními subjekty nebo nestátními subjekty.

26 – Lord Hope of Craighead uvedl ve věci Horvath v. Secretary of State for the Home Department (ministr vnitra) [2000] UKHL 37, že „zdá se mi, že cíl Úmluvy, který má nesmírný význam pro vyřešení problémů, které vyvstaly v projednávané věci, je cíl, který se nalézá v zásadě náhradní ochrany. Obecným cílem Úmluvy je umožnit osobě, která již nepožívá ve své vlastní zemi ochrany před pronásledováním z důvodu uznaného Úmluvou, aby se obrátila s žádostí o ochranu na mezinárodní společenství. Jak poznamenal Lord Keith of Kinkel ve věci Reg. v. Secretary of State for the Home Department (ministr vnitra), Ex parte Sivakumaran [1988] Odvolací věci 958, 992H-993A, jejím obecným cílem je ‚zajistit ochranu a spravedlivé zacházení těm, kteří je nemají k dispozici ve své vlastní zemi‘“.

27 – Kromě toho předkládající soud uvedl, že pokud by byla analýza v rozsudku Court of Appeal (Odvolací soud) ve věci AG a další v. Secretary of State for the Home Department (ministr vnitra) [2006] EWCA Civ 1342 správná, pak by „dva testy ochrany, které je třeba provést v rámci části definice uprchlíka týkající se ‚oprávněné obavy před pronásledováním‘, nebyly dva aspekty ‚holistického‘ posouzení, ale použily by se dva různé soubory kritérií: jeden čistě věcný či funkční test a druhý (nahlížející na ochranu jako na pojem týkající se pouze státního aparátu) zaměřující se pouze na jednání státních subjektů. Ačkoliv je skutečnost, že úroveň státní ochrany může být nepřímo relevantním faktorem při posuzování toho, zda má osoba oprávněnou obavu [...], v souladu s holistickým přístupem, je obtížné pochopit, proč by se povaha tohoto testu – ať už se jedná o věcný či funkční test či formalistický test či kombinaci obou – měla navzájem lišit, zvláště když spolu vzájemně souvisejí. Při použití obou testů musí mít ochrana zcela jistě tutéž úroveň účinnosti a (patrně také) dostupnosti a trvalosti.“ (viz bod 48 žádosti o rozhodnutí o předběžných otázkách ze dne 22. března 2019).

54. Domnívám se, že lze až příliš zkomplikovat analýzu v konečném důsledku *jediného pojmu*, který tedy uplatní *tatáž kritéria* v rámci použití čl. 2 písm. c) a článku 7 kvalifikační směrnice, a samozřejmě následně čl. 11 odst. 1 písm. e) uvedené směrnice²⁸.

55. Při zkoumání každé žádosti o přiznání právního postavení uprchlíka musí vždy vyvstat otázka, zda žadatel prokázal oprávněnou obavu z pronásledování podle čl. 2 písm. c) kvalifikační směrnice. Použití výrazu „*oprávněná*“ obava v definici „uprchlíka“ v čl. 2 písm. c) kvalifikační směrnice vyžaduje mimo jiné analýzu skutečnosti, zda jsou podmínky v zemi státní příslušnosti nebo původu žadatele takové, aby objektivně odůvodnily obavy žadatele z pronásledování.

56. Tento test podle mého názoru nezbytně vyžaduje objektivní přezkoumání skutečnosti, zda v zemi státní příslušnosti žadatele existuje ochrana před pronásledováním²⁹ poskytovaná ze strany poskytovatelů ochrany definovaných v článku 7 kvalifikační směrnice a zda má žadatel přístup k této ochraně³⁰.

57. V zásadě proto souhlasím s tvrzením Komise³¹, že právní postavení uprchlíka musí být určeno na základě *jediného testu ochrany*, který splňuje požadavky stanovené v článku 7 kvalifikační směrnice. Zdůrazňuji nicméně, že v zemi státní příslušnosti musí existovat ochrana před všemi původci pronásledování, kteří jsou uvedeni v článku 6 kvalifikační směrnice³².

58. Ačkoliv přísně vzato neexistuje žádná formální definice „ochrany“ v článku 2 kvalifikační směrnice, ochrana je *de facto* popsána v čl. 7 odst. 2 uvedené směrnice. K ochraně dochází, jestliže poskytovatelé ochrany uvedení v čl. 7 odst. 1 kvalifikační směrnice „učiní přiměřené kroky k zabránění pronásledování [...], mimo jiné zavedením účinného právního systému pro odhalování, stíhání a trestání jednání představujících pronásledování [...]“³³ a jestliže má „žadatel [...] k této ochraně přístup“³⁴.

28 – Viz bod 67 rozsudku ze dne 2. března 2010, Salahadin Abdulla a další (C-175/08, C-176/08, C-178/08 a C-179/08, EU:C:2010:105), v němž Soudní dvůr uvedl, že „toto ustanovení stanoví, že státní příslušník ‚nemůže dále odmítat‘ ochranu země svého původu. Článek 11 odst. 1 písm. e) směrnice znamená, že se jedná o ‚ochranu‘ totožnou s ochranou, která byla až dosud nedostatečná, tj. o ochranu proti aktům pronásledování ve smyslu směrnice“.

29 – Ze strany „původců pronásledování či vážné újmy“, jak jsou definováni v článku 6 kvalifikační směrnice.

30 – Obdobně viz body 56 až 59 rozsudku ze dne 2. března 2010, Salahadin Abdulla a další (C-175/08, C-176/08, C-178/08 a C-179/08, EU:C:2010:105), v nichž Soudní dvůr uvedl, že „čl. 2 písm. c) směrnice stanoví, že uprchlíkem je mimo jiné státní příslušník třetí země, který se ‚v důsledku oprávněných obav před pronásledováním‘ [...] nachází mimo zemi své státní příslušnosti a je neschopen přijmout ‚ochranu‘ dotyčné země nebo ji ‚vzhledem ke shora uvedeným obavám‘ odmítá. Tento státní příslušník tedy musí mít vzhledem k okolnostem existujícím v zemi jeho původu oprávněné obavy, že bude vystaven pronásledování alespoň z jednoho z pěti důvodů uvedených ve směrnici nebo v Ženevské úmluvě. Tyto okolnosti svědčí o tom, že tato třetí země neposkytuje svým státním příslušníkům ochranu před akty pronásledování. Jsou příčinou toho, že dotyčná osoba nemůže přijmout nebo oprávněně odmítá ‚ochranu‘ země svého původu ve smyslu čl. 2 písm. c) směrnice, to znamená ve smyslu schopnosti dotyčné země zabránit aktům pronásledování nebo je sankcionovat“. Kurzivou zvýraznil autor stanoviska.

31 – Komise uvedla, že „panuje názor, že rozštěpení definice ‚uprchlíka‘ stanovené v čl. 2 písm. c) směrnice na dvě složky a použití testu ochrany, který je odlišný – a mnohem přísnější – než test ochrany stanovený v článku 7, na první složku, nemá oporu ani ve znění ani v systematické směrnice. K rozvinutí uvedeného testu u soudů Spojeného království totiž došlo před přijetím kvalifikační směrnice. Kromě toho takový přístup v zásadě obchází použití článku 7 uvedené směrnice. Členský stát by v zásadě uzpůsobením omezenějšího testu ochrany na určení toho, zda je obava žadatele oprávněná, a poté použitím tohoto testu jako právního základu k odmítnutí dalšího posouzení ochrany splňující požadavky článku 7 směrnice zbavil uvedeně ustanovení účinku“.

32 – V souladu v čl. 6 písm. c) kvalifikační směrnice se mezi původce pronásledování řadí „nestátní původci, lze-li prokázat, že [stát] a [strany nebo organizace ovládající stát nebo podstatnou část území státu] [...] včetně mezinárodních organizací, nejsou schopni nebo ochotni poskytnout ochranu před pronásledováním nebo vážnou újmu, které jsou uvedeny v článku 7“. Kurzivou zvýraznil autor stanoviska.

33 – Na jednání konaném dne 27. února 2020 vláda Spojeného království uvedla, že použití pojmu „zpravidla“ v čl. 7 odst. 2 kvalifikační směrnice nasvědčuje tomu, že kritéria stanovená v uvedeném ustanovení nejsou taxativní ani orientační, ale naopak představují pouze konkrétní vyjmenované příklady toho, co pojem „ochrana“ zahrnuje. S tímto nesouhlasím. Mám za to, že kritéria stanovená v čl. 7 odst. 2 kvalifikační směrnice představují minimální a nezbytné standardy pro existenci požadované úrovně ochrany. Tato skutečnost ostatně zcela jasně vyplývá ze znění bodů 70 a 71 rozsudku ze dne 2. března 2010 ve věci Salahadin Abdulla a další (C-175/08, C-176/08, C-178/08 a C-179/08, EU:C:2010:105).

34 – Viz čl. 7 odst. 2 kvalifikační směrnice.

59. Trvající potřeba mezinárodní ochrany (právního postavení uprchlíka) je tudíž ve věci, jako ve věc projednávaná v původním řízení, určena mimo jiné tím, zda je poskytovatel ochrany schopen učinit přiměřené kroky k zabránění pronásledování žadatele nestátními subjekty mimo jiné zavedením účinného právního systému pro odhalování, stíhání a trestání takového jednání mimo jiné nestátními subjekty³⁵.

60. Pokud poskytovatelé ochrany z jakéhokoliv důvodu neučiní či nemohou přijmout takové přiměřené kroky k zabránění pronásledování žadatele, pak má žadatel v zásadě nárok na získání právního postavení uprchlíka³⁶.

61. Mám proto za to, že za účelem ověření skutečnosti, zda má osoba oprávněné obavy z pronásledování podle čl. 2 písm. c) kvalifikační směrnice ze strany nestátních subjektů, je třeba zohlednit existenci „ochrany“, jak je popsána v čl. 7 odst. 2 kvalifikační směrnice, poskytované ze strany poskytovatelů ochrany. Je třeba provést tutéž analýzu, pokud jde o pozbytí právního postavení uprchlíka podle čl. 11 odst. 1 písm. e) kvalifikační směrnice.

C. Ke třetí otázce: výklad pojmu „ochrana ze strany ‚státu‘ “ v čl. 7 odst. 1 písm. a) kvalifikační směrnice – zahrnutí ochranných opatření klanů nebo rodin

62. Problematika vznesená v rámci třetí otázky spočívá v jádru této žádosti. Jedná se o následující: jestliže „ochrana země státní příslušnosti“ ve smyslu čl. 11 odst. 1 písm. e) a čl. 2 písm. c) kvalifikační směrnice odkazuje na státní ochranu podle čl. 7 odst. 1 písm. a) kvalifikační směrnice, může taková ochrana zahrnovat také ochranná opatření nebo funkce prováděné čistě soukromými subjekty, jako jsou rodiny nebo klany, které by mohly žadateli poskytnout ochranu?

63. Skutková zjištění učiněná Upper Tribunal (Vrchní soud) jsou v této souvislosti do určité míry relevantní. Upper Tribunal (Vrchní soud) poznamenal, že pokud jde o „vnitrostátní podmínky v Mogadišu, oba účastníci řízení se spokojili s tím, že se opírali o zjištění učiněná Upper Tribunal (Vrchní soud) ve věci MOJ“³⁷. Relevantní zjištění ve věci MOJ byla mimo jiné následující:

„(ii) 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 [...].

(vii) 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. Ačkoliv 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 patrně málo co nabídnout.

35 – Podle mého názoru je nejen potřeba učinit „přiměřené kroky“, ale jejich cíl musí být rovněž přiměřeně účinný.

36 – Viz čl. 2 písm. d) kvalifikační směrnice. Na druhé straně, jestliže žadatel není pronásledován, ale přesto je vystaven nebezpečí „vážné újmy“ definované v článku 15, pak má v zásadě nárok na podřípnou ochranu.

37 – Viz bod 21 žádosti o rozhodnutí o předběžných otázkách ze dne 22. března 2019. Soudnímu dvoru nepřísluší, aby zpochybňoval skutková zjištění, o něž se opíral předkládající soud a na nichž se účastníci řízení ostatně shodli. Pokud jsou však skutková zjištění týkající se situace v Mogadišu založena výlučně na rozsudku ve věci MOJ, pak je třeba říci, že v uvedeném rozsudku se nalézají pasáže, z nichž samotných může vyplývat, že žadatel, jako je O. A., nemá oprávněnou obavu týkající se možného návratu do Somálska a že projednávaná věc je v rozsahu, v jakém vznáší otázky ohledně finanční podpory atd., ve skutečnosti věcí, která vznáší otázky nelidského a ponižujícího zacházení v souvislosti s potenciálním vystavením extrémní a závažné materiální chudobě, a nikoliv otázku pozbytí právního postavení uprchlíka jako takového. Opět však zdůrazňuji, že Soudnímu dvoru nepřísluší, aby přezkoumával skutková zjištění předkládajícího soudu nebo v tomto ohledu konkrétní otázky, které položil. Lze rovněž zdůraznit skutečnost, že rozsudek ve věci MOJ byl vydán v roce 2014 a je zcela legitimní si klást otázku, zda jsou jeho zjištění i nadále po šesti letech plně relevantní. Poznávám také, že na jednání konaném dne 27. února 2020 francouzská vláda uvedla, že má na situaci v Somálsku zcela odlišný pohled. Uvedené otázky jsou však v konečném důsledku otázkami, o nichž musí rozhodnout předkládající soud.

(viii) 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.

[...]

(xi) Životu v podmínkách, které nespĺňují standardy v oblasti humanitární ochrany, budou proto 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.

(xii) Z důkazů jasně vyplývá, že nejen osoby pocházející z Mogadiša se teď obecně mohou vrátit do města a žít tam, aniž by byly vystaveny hrozbě podle čl. 15 písm. c) nebo reálné hrozbě chudoby. Na druhé straně přesídlení člena menšinového klanu, který nemá žádné předchozí vazby na toto město, žádný přístup k finančním prostředkům a žádnou jinou formu klanu, rodiny nebo sociální podpory, do Mogadiša je málo realistické, jelikož při neexistenci prostředků pro založení domova a určité formy průběžné finanční podpory zde bude existovat skutečná hrozba toho, že taková osoba nebude mít žádnou jinou možnost než žít v provizorním ubytování v rámci tábora vnitřně přesídlených osob, kde existuje reálná možnost, že bude žít v podmínkách, které jsou mimo přijatelné humanitární standardy³⁸.

64. Upper Tribunal (Vrchní soud) ve své žádosti o rozhodnutí o předběžných otázkách poznamenal, že dřívější rozhodnutí ve věci MOJ předpokládalo, že „přestože musí mít relevantní ochrana státní povahu, posouzení účinnosti této ochrany si vyžaduje posouzení ochranných funkcí v širším smyslu tak, aby byla zahrnuta ochrana poskytovaná rodinami a klany. Zdá se, že podobný přístup zaujal Evropský soud pro lidská práva (dále jen „ESLP“), pokud jde o pojem „ochrana před špatným zacházením“ podle článku 3 EÚLP ve věci RH v. Švédsko (stížnost č. 4601/01) ze dne 10. září 2015, v bodě 73. [39] V důsledku toho existuje značná nejasnost týkající se významu pojmu ‚ochrana‘ v rámci čl. 11 odst. 1 písm. e) a čl. 2 písm. [c] kvalifikační směrnice“⁴⁰.

65. Vráťím-li se nyní ke skutkovým okolnostem projednávané věci, jak jsem již poznamenal, Upper Tribunal (Vrchní soud) dále konstatoval, že O. A. má v Mogadišu nějakou blízkou rodinu a že by od ní mohl očekávat nějakou finanční podporu. Mohl by také očekávat takovou podporu od své sestry (která má podle všeho bydliště ve Spojených arabských emirátech) a spřízněných členů klanu ve Spojeném království.

66. Z žádosti o rozhodnutí o předběžných otázkách podle všeho implicitně vyplývá – přestože zde v tomto směru neexistuje žádné výslovné konstatování – že Upper Tribunal (Vrchní soud) měl za to, že existující podpůrná struktura klanu a rodiny by poskytla O. A. podpůrnou strukturu odpovídající alternativní formě ochrany, i když tato ochrana by podle všeho spočívala především ve formě finanční či další praktické podpory, a nikoliv podpory určené k ochraně jeho vlastní osobní bezpečnosti.

67. Za těchto okolností se otázka skutečně omezuje na to, zda může údajná existence takové finanční či jiné praktické podpory ze strany soukromých subjektů alespoň částečně splňovat požadavky článku 7 kvalifikační směrnice, pokud jde o jakékoliv posouzení ochrany. Podle mého názoru ze znění i z obecného kontextu článku 7 vyplývá, že tomu tak nemůže být.

38 – Viz bod 38 žádosti o rozhodnutí o předběžných otázkách ze dne 22. března 2019.

39 – ESLP, RH v. Švédsko, 10. září 2015, CE:ECHR:2015:0910JUD000460114, § 73.

40 – Viz bod 49 žádosti o rozhodnutí o předběžných otázkách ze dne 22. března 2019.

68. Článek 7 odst. 1 písm. b) kvalifikační směrnice uvádí, že ochranu může poskytovat stát nebo „strany nebo organizace, včetně mezinárodních organizací, ovládající stát nebo podstatnou část území státu“.

69. Ze znění čl. 7 odst. 1 písm. b) kvalifikační směrnice je proto zřejmé, že dotčené strany nebo organizace musí ovládat stát nebo podstatnou část tohoto státu. Článek 7 odst. 2 kvalifikační směrnice dále stanoví, že tyto strany a organizace musí také činit přiměřené kroky k poskytnutí ochrany před pronásledováním nebo způsobením vážné újmy, a to „zavedením účinného právního systému pro odhalování, stíhání a trestání jednání představujících pronásledování nebo způsobení vážné újmy“.

70. Výše uvedené skutečnosti znamenají, že tyto strany a organizace musí usilovat o uplatňování státní svrchovanosti (nebo toho, co se jí přibližuje) či o její napodobení, pokud jde o zemi původu žadatele, neboť právě toto nezbytně znamená a předpokládá odkaz na „*ovládání státu*“ v čl. 7 odst. 1 písm. b) kvalifikační směrnice. Aby uvedené strany a organizace spadaly do působnosti uvedeného ustanovení, musí konkrétně usilovat o zavedení policejního a soudního systému založeného na lidské důstojnosti a právním státě. Jak generální advokát J. Mazák poznamenal ve svém stanovisku ve věci Salahadin Abdulla a další (C-175/08, C-176/08, C-178/08 a C-179/08, EU:C:2009:551), tyto legislativní požadavky „zahrnují existenci poskytovatele ochrany, který má pravomoc, organizační strukturu a prostředky, mimo jiné k zachování minimální úrovně práva a pořádku v zemi státní příslušnosti uprchlíka“⁴¹.

71. Francouzská vláda ve svých písemných vyjádřeních a na jednání konaném dne 27. února odkázala na klíčový rozsudek Cour nationale du droit d'asile (Národní soud pro věci azylu, Francie, dále jen „CNDA“) ze dne 3. května 2016, č. 15033525. V bodě 4 uvedeného rozsudku CNDA uvedl, že „pokud je prokázáno, že neexistuje žádná státní ochrana, mohou určité další orgány taxativně definované v článku L. 713-2 [zákona o vstupu a pobytu cizích státních příslušníků a právu na azyl]⁴² poskytovat ochranu, kterou stát není schopen poskytovat na svém vlastním území; mezi těmito orgány jsou *organizace ovládající podstatnou část území státu těmi orgány, které disponují stabilními institucionálními strukturami, které jim umožňují vykonávat výlučnou a trvalou civilní a ozbrojenou kontrolu na vymezeném území, na němž stát již nadále neplní své závazky nebo neuplatňuje svou svrchovanost*; jakmile jsou tyto podstatné náležitosti splněny, a za předpokladu, že uvedená organizace není sama původcem pronásledování, je třeba určit, zda je náhradní ochrana poskytovaná uvedenou organizací pro dotčenou osobu *dostupná, účinná a nikoli dočasná*“⁴³.

72. Domnívám se, že by bylo obtížné zdokonalit uvedenou pasáž rozsudku CNDA, která výstižně zachycuje podstatu čl. 7 odst. 1 písm. b). Pokud jde o mě, mám za to, že správně vystihuje postoj unijního normotvůrce vyjádřený v článku 7 kvalifikační směrnice a ostatně i výklad uvedeného ustanovení již poskytnutý Soudním dvorem v rozsudku ze dne 2. března 2010 ve věci Salahadin Abdulla a další (C-175/08, C-176/08, C-178/08 a C-179/08, EU:C:2010:105).

73. Pokud jde o projednávanou věc, domnívám se, že není potřeba být konkrétnější, neboť skutečně z žádosti o rozhodnutí o předběžných otázkách nikterak nevyplývá, že by podpurná struktura rodiny nebo klanový systém v Somálsku, a konkrétně v Mogadišu mohly i jen vzdáleně vyhovět danému požadavku, ačkoliv v konečném důsledku toto přísluší ověření vnitrostátního soudu.

41 – Stanovisko generálního advokáta J. Mazáka ve věci Salahadin Abdulla a další (C-175/08, C-176/08, C-178/08 a C-179/08, EU:C:2009:551, bod 54).

42 – Odstavce 2 a 3 uvedeného článku provádějí ustanovení článku 7 kvalifikační směrnice.

43 – Kurzivou zvýraznil autor stanoviska.

74. I kdyby byly plně převzaty předchozí obecné závěry Upper Tribunal (Vrchní soud) ve věci MOJ [které byly přijaty Upper Tribunal (Vrchní soud) pro účely projednávané věci] a konkrétní závěry týkající se O. A. v projednávané věci, důkazy jednoduše prokazují, že klanový systém v Mogadišu poskytuje neformální – byť bezpochyby důležitou – sociální podpůrnou strukturu. Jak poznamenal Upper Tribunal (Vrchní soud), O. A. by mohl rozumně očekávat určitou finanční podporu od členů rodiny v případě, že by měl být do Mogadišu vrácen. Uvedené závěry si vyžadují následující odpovědi.

75. Zprv existence takové finanční podpory není přímo relevantní v souvislosti s pozbytím právního postavení uprchlíka. Jak jsem již uvedl, *byla* by však relevantní pro zcela samostatnou otázku týkající se skutečnosti, zda by vyhoštění bývalého uprchlíka do Somálska vystavilo tuto osobu skutečné hrozbě extrémní a závažné materiální chudoby, a tudíž by došlo k porušení záruk z hlediska nelidského a ponižujícího zacházení obsažených v článku 3 EÚLP a potažmo v článku 4 Listiny. Tvrdím, že to je skutečným vysvětlením rozhodnutí, jako je rozhodnutí ve věci RH v. Švédsko⁴⁴, na které Upper Tribunal (Vrchní soud) odkázal a jehož okolnosti nyní přezkoumám.

76. Zadruhé z žádných skutkových okolností věci nevyplývá, že tento podpůrný systém klanu a rodiny ovládá Somálsko či jakoukoliv část území tohoto státu způsobem předvídaným v čl. 7 odst. 1 písm. b). Není ani tvrzeno, že tyto soukromé subjekty usilují o zavedení kvazipolicejního a soudního systému *založeného na lidské důstojnosti a právním státě*, nebo že by se pokoušely uplatňovat takový policejní a soudní systém.

77. Další úvaha je založena na tom, že se čl. 7 odst. 1 písm. b) kvalifikační směrnice odchyluje od samotného znění Ženevské úmluvy v tom smyslu, že předpokládá, že ochranu mohou poskytovat nestátní subjekty, včetně mezinárodních organizací. Přestože bylo velmi důrazně tvrzeno, že v tomto ohledu je čl. 7 odst. 1 písm. b) kvalifikační směrnice ve skutečnosti v rozporu se zněním Ženevské úmluvy⁴⁵, snad pro účely projednávané věci postačuje uvést, že unijní normotvůrce se takto patrně snažil o zohlednění zkušeností z praxe, neboť uvedená Úmluva vstoupila v platnost před mnoha desetiletími, a to dne 22. dubna 1954. Jedná se o humanitární zásah OSN, zásah určitých států prostřednictvím nadnárodních vojenských sil a fenomén „zhroucených“ států, v nichž obecný aparát tradičního státu jednoduše přestal existovat v jakémkoliv rozumném smyslu. Tento vývoj podle všeho nebyl předvídan autory Ženevské úmluvy, v níž byla existence ochrany stavěna na funkčním státním aparátu.

78. Ze všech výše uvedených důvodů se domnívám, že je třeba předpokládat, že i když se unijní normotvůrce tímto způsobem odchýlil od stávajícího znění Ženevské úmluvy, přesto chtěl, aby byly dodržovány základní cíle Ženevské úmluvy. Z toho tudíž vyplývá, že čl. 7 odst. 1 písm. b) kvalifikační směrnice je třeba vykládat s ohledem na tuto základní zásadu. Ochrana předvídaná Ženevskou úmluvou je v zásadě především tradiční ochranou poskytovanou státem, konkrétně fungujícím právním a policejním systémem založeným na právním státě.

44 – ESLP, 10. září 2015, RH v. Švédsko, CE:ECHR:2015:0910JUD00460114.

45 – O’Sullivan M, „Acting the Part: Can Non-State Entities Provide Protection Under International Refugee Law?“, *International Journal of Refugee Law*, sv. 24, Oxford University Press, 2012, 98–108.

79. Výše uvedené podporuje závěr, že nestátní ochrana předvídaná v čl. 7 odst. 1 písm. b) kvalifikační směrnice není jednoduše ochranou, která může být poskytována zcela soukromými subjekty – jako je například ochrana poskytovaná soukromou bezpečnostní službou střežící uzavřený objekt⁴⁶ – ale jedná se spíše o ochranu, jež je poskytována nestátními subjekty, které ovládají celý stát nebo podstatnou část jeho území a které rovněž usilovaly o napodobení tradičních funkcí státu prostřednictvím zavedení nebo podpory fungujícího právního a policejního systému založeného na právním státě. Jinými slovy, čl. 7 odst. 1 písm. b) kvalifikační směrnice je tedy třeba vnímat jako v zásadě podpůrné a mimořádné ustanovení, které zohledňuje současné zkušenosti, o nichž jsem již hovořil, kdy je za výjimečných okolností země státní příslušnosti ovládána zcela či zčásti nestátními subjekty, které v zásadě usilují o napodobení soudního a policejního systému tradičního státního aparátu.

1. K rozhodnutí ESLP ve věci R. H. v. Švédsko

80. Při formulování svého stanoviska jsem nepřehlédl rozhodnutí ESLP ve věci R. H. v. Švédsko⁴⁷, na které odkázal Upper Tribunal (Vrchní soud) a na které také odkazovali účastníci řízení na jednání. Jak uznává toto samotné rozhodnutí, jednalo se o rozsudek založený na skutkových okolnostech této konkrétní věci. V uvedeném rozsudku ESLP posuzoval nároky navrhovatelky, která tvrdila, že její práva vyplývající z článku 3 EÚLP by byla porušena, pokud by byla vrácena do Mogadiša. ESLP konstatoval, že vyhoštění R. H., *jejíž žádost o azyl byla dříve zamítnuta*, do Somálska (a konkrétně do Mogadiša) by nebylo porušením zákazu mučení nebo nelidského či ponižujícího zacházení nebo trestu zakotveného v článku 3 EÚLP⁴⁸.

81. V tomto ohledu navrhovatelka tvrdila, že pokud by byl příkaz k jejímu vyhoštění vykonán, čelila by skutečné hrozbě, že bude zabita svými strýci, protože před svým útekem ze Somálska odmítla souhlasit s nuceným sňatkem, anebo by byla po svém návratu nucena opět uzavřít manželství proti své vůli. Uvedla také, že obecná situace v Somálsku byla pro ženy velice nepříznivá, a to především pro ženy, které nebyly pod mužskou ochranou. V důsledku toho by čelila hrozbě, že by žila sama v uprchlickém táboře, a byla tak vystavena vážnému nebezpečí⁴⁹. ESLP nejprve konstatoval, že nic nenasvědčovalo tomu, že by situace v Mogadišu byla taková, že by každý, kdo se nachází v tomto městě, byl vystaven skutečnému nebezpečí spočívajícímu v zacházení v rozporu s článkem 3 EÚLP. Soud poté zkoumal osobní situaci navrhovatelky při návratu. Její žaloba byla zamítnuta z věcných důvodů, přičemž soud konstatoval, že

46 – Odkaz vlády Spojeného království na bod 249 rozsudku ESLP ze dne 28. listopadu 2011 ve věci Sufi a Elmi v. Spojené království CE:ECHR:2011:0628JUD000831907 není podle mého názoru přílehlavý. V uvedené věci měl ESLP za to, že možnost, že by určití jednotlivci s výjimečně dobrými vazbami na „mocné subjekty“ v Mogadišu mohli být schopni získat ochranu a žít ve městě bezpečně, byla pravděpodobně vzácná, neboť pouze osoby s kontakty na nejvyšší místa by byly v takovém postavení, že by mohly poskytovat takovou ochranu. Uvedl rovněž, že navrhovatel, který nebyl v Somálsku již určitou dobu, pravděpodobně nebude mít nezbytné kontakty, které by mu zajistily ochranu při jeho návratu. Uvedený soud tedy dospěl k závěru, že násilí v Mogadišu je natolik intenzivní, že by každá osoba ve městě byla vystavena skutečnému riziku zacházení zakázanému článkem 3 EÚLP, pravděpodobně s výjimkou osob, které mají výjimečně dobré vazby na „mocné subjekty“. Vláda Spojeného království sama na jednání konaném dne 27. února 2020 potvrdila, že O. A. nebyl v Somálsku po dobu 25 let a nic nenasvědčuje tomu, že by spadl do této privilegované kategorie osob. V každém případě, jak jsem již uvedl, test podle článku 3 EÚLP je samostatnou a odlišnou otázkou ve vztahu k otázce týkající se nároku na získání právního postavení uprchlíka s ohledem na znění článku 7 směrnice.

47 – ESLP, 10. září 2015, RH v. Švédsko, CE:ECHR:2015:0910JUD00460114.

48 – V bodě 56 rozsudku ze dne 10. září 2015, RH v. Švédsko, CE:ECHR:2015:0910JUD00460114, ESLP uvedl, že „vyhoštění smluvním státem může vyvolat problém z hlediska článku 3, a tím založit odpovědnost tohoto státu na základě [EÚLP], pokud jsou dány závažné důvody, na jejichž základě je možné se domnívat, že by dotčená osoba v případě jejího vyhoštění byla vystavena skutečnému nebezpečí, že s ní bude v přijímající zemi zacházeno v rozporu s článkem 3. V takovém případě vyplývá z článku 3 povinnost nevyhostit dotčenou osobu do této země (Tarakhel v. Švýcarsko [GC], č. 29217/12, § 93, ECHR 2014, s dalšími odkazy)“. V bodě 57 uvedeného rozsudku ESLP uvedl, že „z důvodu absolutní povahy tohoto zaručeného práva se může článek 3 EÚLP uplatnit také tehdy, jestliže nebezpečí pochází od osob nebo skupin osob, které nejsou veřejnými činiteli. Musí však být prokázáno, že hrozba je skutečná a orgány přijímajícího státu nejsou schopny této hrozbě zamezit poskytnutím přiměřené ochrany“.

49 – ESLP nejprve zkoumal situaci v Mogadišu a konstatoval, že nic nenasvědčovalo tomu, že by situace byla taková, že by každý, kdo se nachází v tomto městě, byl vystaven skutečnému nebezpečí spočívajícímu v zacházení v rozporu s článkem 3. ESLP se tudíž zabýval osobní situací navrhovatelky.

„73. Soud má v konečném důsledku za to, že v tvrzeních navrhovatelky se nacházejí významné nesrovnalosti. Tvrzení týkající se jejích vlastních zkušeností a nebezpečí, které jí po návratu hrozí, nebyla věrohodná. Nic tedy neumožňuje mít za to, že by se vrátila do Mogadiša jako osamocená žena vystavená nebezpečí, které v sobě taková situace skýtá. V této souvislosti soud poznamenal, že navrhovatelka byla informována o smrti jejího otce v roce 2010 a její matky v roce 2011, z čehož vyplývá, že udržovala v Mogadišu kontakty. Kromě toho má rodinu žijící v tomto městě, včetně jejího bratra a strýců. Je proto třeba mít za to, že má přístup k podpoře od rodiny i k ochraně poskytované muži. Mimoto nebylo prokázáno, že by se navrhovatelka musela uchýlit do tábora pro uprchlíky a vnitřně přesídlené osoby.

74. V důsledku toho, aniž je opomenuta složitá situace žen v Somálsku, včetně Mogadiša, soud nemohl v této konkrétní věci konstatovat, že by navrhovatelka čelila skutečné hrozbě zacházení v rozporu s článkem 3 [EÚLP] v případě návratu do tohoto města. Její vyhoštění do Mogadišu by tudíž nebylo porušením uvedeného ustanovení“.

82. I když je pravda, že existence podpůrné struktury rodiny byla faktorem, který do určité míry ovlivnil závěr soudu, že by navrhovatelka nebyla vystavena hrozbě zacházení v rozporu s článkem 3 EÚLP v případě navrácení do Mogadiša, nelze říci, že v tomto konkrétním ohledu stanovilo rozhodnutí ve věci R. H. v. Švédsko jakoukoliv zásadu s širší platností. To je patrné i ze skutečnosti, že soud shledal její tvrzení za nevěrohodná⁵⁰. Důkaz o rodinných vazbách a praktické podpoře v Mogadišu a na jiných místech, na který odkázal ESLP, byl proveden podle všeho v zásadě pro účely zpochybnění pravdivosti tvrzení navrhovatelky.

83. I kdyby tomu bylo jinak, je třeba připomenout, že test ochrany stanovený v čl. 7 odst. 1 písm. b) kvalifikační směrnice má poněkud jinou povahu než kritérium zákazu vyhoštění osoby do státu, v němž existuje vážná hrozba nelidského nebo ponižujícího zacházení podle článku 3 EÚLP nebo v tomto ohledu ve smyslu článku 4 a čl. 19 odst. 2 Listiny. Nedomnívám se proto, že by uvedené rozhodnutí bylo příliš užitečné, pokud jde o konkrétní otázky položené předkládajícím soudem ohledně výkladu kvalifikační směrnice.

84. Mám tedy za to, že v souladu s čl. 7 odst. 1 a čl. 11 odst. 1 písm. e) kvalifikační směrnice může být „ochrana“ poskytována státem nebo podpůrně nestátními subjekty, které ovládají celé území státu nebo jeho podstatnou část a které rovněž usilovaly o napodobení tradičních státních funkcí zavedením nebo podporou fungujícího právního nebo policejního systému založeného na právním státě. Pouhá finanční anebo materiální podpora poskytovaná nestátními subjekty nedosahuje úrovně ochrany předvídané v článku 7 kvalifikační směrnice.

D. Ke čtvrté otázce: výklad čl. 11 odst. 1 písm. e) kvalifikační směrnice

85. Poslední otázka se týká výkladu čl. 11 odst. 1 písm. e) kvalifikační směrnice, který se týká pozbytí právního postavení uprchlíka, a to konkrétně zda z odkazu na „ochranu země státní příslušnosti“ v čl. 11 odst. 1 písm. e) vyplývá, že jakékoliv posouzení povahy ochrany existující v uvedené zemi v souvislosti s rozhodnutím o pozbytí právního postavení uprchlíka je v zásadě totéž jako posouzení předvídané článkem 7, pokud jde o jakékoliv přiznání takového právního postavení.

86. Článek 11 odst. 1 se týká okolností, za nichž státní příslušník třetí země pozbývá svého právního postavení uprchlíka. V relevantní části stanoví následující:

„Státní příslušník třetí země nebo osoba bez státní příslušnosti pozbývá postavení uprchlíka, jestliže

[...]

50 – Viz bod 72, v němž ESLP uvedl, že má vážné pochybnosti o pravdivosti tvrzení navrhovatelky.

e) nemůže dále odmítat ochranu země své státní příslušnosti, poněvadž okolnosti, pro které byl uznán uprchlíkem, tam přestaly existovat“.

87. V tomto ohledu čl. 11 odst. 1 písm. e) kvalifikační směrnice přebírá téměř doslovně ustanovení čl. 1 části C odst. 5 Ženevské úmluvy. Posledně jmenované ustanovení také stanoví podmínky, které musí být splněny, pokud jde o odejmutí či pozbytí právního postavení uprchlíka.

„Tato úmluva pozbývá platnosti pro jakoukoli osobu spadající pod podmínky odstavce A, jestliže:

[...]

(5) nemůže dále odmítat ochranu země své státní příslušnosti, poněvadž okolnosti, pro které byla uznána uprchlíkem, tam přestaly existovat.

[...]“

88. Ze znění Ženevské úmluvy a – především pro účely projednávané věci – z kvalifikační směrnice vyplývá, že přiznání i pozbytí právního postavení uprchlíka závisí na otázce nezbytnosti. Stejně jako má žadatel, který může poukázat na oprávněnou obavu z pronásledování, nárok na právní postavení uprchlíka, platí i opačná situace. Jestliže se okolnosti odůvodňující potřebu mezinárodní ochrany a přiznání právního postavení uprchlíka podstatně změnil, takže mezinárodní ochrana již není potřeba, pak může v zásadě právní postavení uprchlíka zaniknout⁵¹.

89. Jak stanoví čl. 11 odst. 2 kvalifikační směrnice, změna okolností musí mít samozřejmě „významnou a trvalou povahu“, a jak Soudní dvůr poznamenal v bodě 73 rozsudku ze dne 2. března 2010, Salahadin Abdulla a další (C-175/08, C-176/08, C-178/08 a C-179/08, EU:C:2010:105), znamená to tedy, že k tomuto dojde pouze tehdy, jestliže „faktory odůvodňující uprchlíkovy obavy z pronásledování byly trvale odstraněny“. Výše uvedené znamená, že členské státy by měly přistupovat k otázce pozbytí právního postavení uprchlíka s určitou opatrností, a je-li to nezbytné, vykládat pochybnosti ve prospěch osoby požívající právního postavení uprchlíka. Pokud však lze mít za to, že byla, slovy Soudního dvora, hrozba pronásledování „trvale odstraněna“, pak lze právní postavení uprchlíka odejmout.

90. Základní aspekt nicméně zůstává stejný: přiznání i odnětí mezinárodní ochrany jsou v zásadě symetrické. Právě tento konkrétní aspekt jasně vyplývá z bodů 65 až 70 rozsudku Soudního dvora ze dne 2. března 2010 Salahadin Abdulla a další (C-175/08, C-176/08, C-178/08 a C-179/08, EU:C:2010:105), které zní následovně:

„Článek 11 odst. 1 písm. e) směrnice, stejně jako čl. 1 odst. C bod 5 Ženevské úmluvy stanoví, že postavení uprchlíka zaniká, jestliže okolnosti, pro které bylo toto postavení přiznáno, přestaly existovat, jinými slovy, jestliže již nejsou splněny podmínky pro přiznání postavení uprchlíka.

Použitím formulace, že uvedené okolnosti ‚přestaly existovat‘ a státní příslušník nemůže ‚dále odmítat ochranu země své státní příslušnosti‘, vytváří tento článek vztah příčinné souvislosti mezi změnou okolností a nemožností toho, aby dotyčná osoba trvala na svém odmítnutí, a tím si zachovala postavení uprchlíka, neboť její původní obava z pronásledování již není oprávněná.

Toto ustanovení stanoví, že státní příslušník ‚nemůže dále odmítat‘ ochranu země svého původu, *Článek 11 odst. 1 písm. e) směrnice znamená, že se jedná o ‚ochranu‘ totožnou s ochranou, která byla až dosud nedostatečná, tj. o ochranu proti aktům pronásledování ve smyslu směrnice.*

51 – Jak výstižně uvedl Court of Appeal for England and Wales (Odvolací soud Anglie a Walesu), „měl by jednoduše existovat požadavek na symetrii mezi přiznáním a pozbytím právního postavení uprchlíka“. Viz Secretary of State for the Home Department (ministr vnitra) v. MA (Somálsko) [2018] EWCA Civ 994, [2019] 1 Weekly Law Reports 241, bod 47, per Arden L. J.

Okolnosti prokazující schopnost, nebo naopak neschopnost země původu zajistit ochranu před pronásledováním tak představují rozhodující skutečnost při posuzování prováděném při přiznávání, nebo případně při odnímání postavení uprchlíka.

Postavení uprchlíka je tedy odňato, jestliže vyjde najevo, že dotčený státní příslušník již v zemi původu není vystaven okolnostem svědčícím o neschopnosti této země zajistit mu ochranu před pronásledováním, kterému byl vystaven z jednoho z pěti důvodů uvedených v čl. 2 písm. c) směrnice. Takové odnětí předpokládá, že v důsledku změny okolností byly odstraněny příčiny, které vedly k přiznání postavení uprchlíka.

Aby mohly příslušné orgány dojít k závěru, že obavy uprchlíka z pronásledování již nejsou oprávněné, musí ve světle čl. 7 odst. 2 směrnice ověřit, pokud jde o individuální situaci uprchlíka, že poskytovatelé ochrany v dotyčné třetí zemi učinili přiměřené kroky k zabránění pronásledování, mimo jiné zavedením účinného právního systému pro odhalování, stíhání a trestání jednání představujících pronásledování, a že v případě odnětí postavení uprchlíka bude mít dotčený státní příslušník k této ochraně přístup⁵².

91. Z výše uvedeného tedy vyplývá, že povaha posouzení ochrany je v obou případech⁵³ v zásadě totožná. Právní postavení uprchlíka bude přiznáno, jestliže taková ochrana neexistovala, a stejně tak potřeba právního postavení uprchlíka zanikne, jestliže se okolnosti v zemi jeho státní příslušnosti trvale změnil⁵⁴, takže nyní v zemi státní příslušnosti žadatele existuje odpovídající úroveň ochrany a tento žadatel k ní má přístup.

VII. Závěry

92. Navrhuji tedy odpovědět na otázky Upper Tribunal (Immigration and Asylum Chamber) London (United Kingdom) [(Vrchní soud (senát pro přistěhovalectví a azyl), Spojené království)] následovně:

„Pojem ‚ochrana‘ ‚země státní příslušnosti‘ v čl. 2 písm. c) a čl. 11 odst. 1 písm. e) 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 odkazuje především na státní ochranu poskytovanou zemí státní příslušnosti žadatele. Z ustanovení čl. 7 odst. 1 písm. b) a odst. 2 směrnice 2004/83 nicméně nezbytně vyplývá, že v určitých případech mohou i jiné subjekty, než je stát, jako jsou strany nebo organizace, poskytovat ochranu považovanou za rovnocennou státní ochraně namísto státu, jestliže tyto nestátní subjekty ovládají celý stát nebo jeho podstatnou část a také usilovaly o napodobení tradičních státních funkcí zavedením nebo podporováním fungujícího právního a policejního systému založeného na právním státě. Pouhá finanční anebo materiální podpora poskytovaná nestátními subjekty nedosahuje úrovně ochrany předvídané v článku 7 směrnice 2004/83.

Za účelem ověření skutečnosti, zda má osoba oprávněné obavy z pronásledování podle čl. 2 písm. c) směrnice 2004/83 ze strany nestátních subjektů, musí být zohledněna existence ‚ochrany‘, jak je popsána v čl. 7 odst. 2 směrnice 2004/83, poskytovaná ze strany poskytovatelů ochrany. Je třeba provést tutéž analýzu, pokud jde o pozbytí právního postavení uprchlíka podle čl. 11 odst. 1 písm. e) směrnice 2004/83.

52 – Viz body 65 až 70 rozsudku. Kurzivou zvýraznil autor stanoviska.

53 – V souladu s článkem 7 a čl. 11 odst. 1 písm. e) kvalifikační směrnice.

54 – V bodě 73 rozsudku ze dne 2. března 2010, Salahadin Abdulla a další(C-175/08, C-176/08, C-178/08 a C-179/08, EU:C:2010:105) Soudní dvůr uvedl, že „lze-li mít za to, že faktory odůvodňující uprchlíkovy obavy z pronásledování byly trvale odstraněny, má změna okolností ‚významnou a trvalou povahu‘ ve smyslu čl. 11 odst. 2 směrnice“.

Z pojmu ‚ochrana země státní příslušnosti‘ v čl. 11 odst. 1 písm. e) směrnice 2004/83 vyplývá, že jakékoliv posouzení povahy ochrany existující v uvedené zemi v souvislosti s rozhodnutím o pozbytí právního postavení uprchlíka je totéž jako posouzení předvídané článkem 7 uvedené směrnice. Aby mohly příslušné orgány dojít k závěru, že obavy uprchlíka z pronásledování již nejsou oprávněné, musí ve světle čl. 7 odst. 2 směrnice 2004/83 ověřit, pokud jde o individuální situaci uprchlíka, že poskytovatelé ochrany v dotyčné třetí zemi učinili přiměřené kroky k zabránění pronásledování, mimo jiné zavedením účinného právního systému pro odhalování, stíhání a trestání jednání představujících pronásledování, a že v případě odnětí postavení uprchlíka bude mít dotčený státní příslušník k této ochraně přístup.“