



Zbierka súdnych rozhodnutí

NÁVRHY GENERÁLNEHO ADVOKÁTA
GERARD HOGAN
prednesené 30. apríla 2020¹

Vec C-255/19

**Secretary of State for the Home Department
proti
O A
za účasti:
Vysoký komisár OSN pre utečencov (UNHCR)**

[návrh na začatie prejudiciálneho konania, ktorý podal Upper Tribunal (Immigration and Asylum Chamber) London (Druhostupňový súd, oddelenie pre imigračné a azylové veci, Londýn, Spojené kráľovstvo)]

„Návrh na začatie prejudiciálneho konania – Smernica 2004/83/ES – Minimálne normy pre uznanie a postavenie štátnych príslušníkov tretích krajín alebo osôb bez štátnej príslušnosti ako utečencov alebo osôb, ktoré potrebujú medzinárodnú ochranu – Utečenec – Článok 2 písm. c) – Aktéri ochrany – Článok 7 – Zánik postavenia utečenca – Článok 11 – Zmena okolností – Článok 11 ods. 1 písm. e) – Možnosť využiť ochranu krajiny štátneho občianstva – Kritériá posúdenia“

I. Úvod

1. Moderné právo týkajúce sa utečencov má svoj pôvod v podstate v Ženevskom dohovore o právnom postavení utečencov². Článok 1 časť A ods. 2 tohto dohovoru stanovuje, že pojem „utečenec“ sa vzťahuje na ktorúkoľvek osobu, ktorá:

„...sa nachádza mimo svojho štátu a má oprávnené obavy pred prenasledovaním z rasových, náboženských a národnostných dôvodov alebo z dôvodu príslušnosti k určitej sociálnej skupine alebo zastávania určitých politických názorov, nemôže prijať alebo v dôsledku uvedených obáv odmieta ochranu svojho štátu; alebo osobu bez štátneho občianstva, ktorá sa nachádza mimo štátu svojho doterajšieho pobytu... a ktorá sa tam vzhľadom na uvedené obavy nemôže alebo nechce vrátiť“.

¹ Jazyk prednesu: angličtina.

² Dohovor o právnom postavení utečencov podpísaný v Ženeve 28. júla 1951, ktorý nadobudol platnosť 22. apríla 1954 (Zbierka zmlúv Spojených národov, zv. 189, s. 150, č. 2545, 1954). Bol doplnený protokolom týkajúcim sa právneho postavenia utečencov z 31. januára 1967, ktorý nadobudol platnosť 4. októbra 1967 (ďalej len „Ženevský dohovor“).

2. V kontexte konkrétnych otázok položených vnútroštátnym súdom v tomto návrhu na začatie prejudiciálneho konania je možno prekvapujúce, že „kritériá pre postavenie utečenca uvedené v článku 1 časti A ods. 2 [Ženevského dohovoru] sú zjavne založené na rámci štátu a štátneho občianstva“³. Táto definícia však ťažko niekoho prekvapí, keďže medzinárodná ochrana⁴ je aspekt štátnych záväzkov podľa medzinárodného práva a v roku 1951 sa v medzinárodnom práve za relevantných štátnych aktérov považovali iba národné štáty.

3. V určitých ohľadoch však došlo k evolúcii v modernom myslení v súvislosti s rozsahom štátnej ochrany v kontexte utečencov, v neposlednom rade pokiaľ ide o právo Európskej únie. Odráža to článok 7 smernice o oprávnení⁵.

4. Článok 7 ods. 1 smernice o oprávnení stanovuje, že ochrana môže byť poskytovaná štátom [článok 7 ods. 1 písm. a)], alebo „stranami alebo organizáciami, vrátane medzinárodných organizácií kontrolujúcich štát alebo podstatnú časť územia štátu“ [článok 7 ods. 1 písm. b)].

5. Tento návrh na začatie prejudiciálneho konania sa medzi iným týka vhodného výkladu článku 7 ods. 1 písm. b) smernice o oprávnení a osobitne toho, či existencia súkromných aktérov ako je sieť klanov a rodín poskytujúcich ochranu, môže stačiť na splnenie požiadaviek tohto ustanovenia. Tento návrh na začatie prejudiciálneho konania preto Súdnemu dvoru dáva príležitosť rozhodnúť o dôležitom aspekte smernice o oprávnení v súvislosti s ktorým mal príležitosť rozhodovať iba v jednej skoršej veci a aj vtedy iba okrajovo.⁶

6. Tento návrh na začatie prejudiciálneho konania bol podaný v spore, ktorý prebieha na Upper Tribunal (Immigration and Asylum Chamber) [Druhostupňový súd (oddelenie pre imigračné a azylové veci)] (Spojené kráľovstvo) (ďalej len „Upper Tribunal“) medzi pánom O.A. a Secretary of State for the Home Department (ministerstvo vnútra) vo veci straty jeho postavenia utečenca.

7. Spor na vnútroštátnom súde sa v podstate týka zániku postavenia utečenca, najmä z hľadiska pojmu „ochranu štátu, ktorého štátne občianstvo má“ v zmysle okrem iného článku 2 písm. c) a článku 11 ods. 1 písm. e) smernice o oprávnení, identifikovania aktérov ochrany na účely článku 7 ods. 1 tejto smernice a úrovne ochrany, ktorá sa má poskytovať podľa jej článku 7 ods. 2.

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

4 Článok 2 písm. a) smernice Rady 2004/83/ES z 29. apríla 2004 o minimálnych ustanoveniach pre oprávnenie a postavenie štátnych príslušníkov tretej krajiny alebo osôb bez štátneho občianstva ako utečencov alebo osôb, ktoré inak potrebujú medzinárodnú ochranu, a obsah poskytovanej ochrany (ďalej len „smernica o oprávnení“) uvádza, že medzinárodná ochrana sa týka postavenia utečenca a postavenia doplnkovej ochrany, ako je tam definované. Ženevský dohovor sa týka iba utečencov a ich zodpovedajúceho postavenia.

5 Vyžaduje sa určité objasnenie. Smernica o oprávnení bola s účinnosťou od 21. decembra 2013 zrušená smernicou 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 (Ú. v. EÚ L 337, 2011, s. 9). Odôvodnenie 50 smernice 2011/95 stanovuje, že „v súlade s článkami 1, 2 a článkom 4a ods. 1 Protokolu (č. 21) o postavení Spojeného kráľovstva a Írska s ohľadom na priestor slobody, bezpečnosti a spravodlivosti, ktorý je pripojený k ZEÚ a k ZFEÚ, a bez toho, aby bol dotknutý článok 4 uvedeného protokolu, sa tieto členské štáty nezúčastňujú na prijatí tejto smernice a nie sú ňou viazané, ani nepodliehajú jej uplatňovaniu“. Odôvodnenie 38 smernice o oprávnení však stanovuje, že „v súlade s článkom 3 Protokolu o postavení Spojeného kráľovstva a Írska, pripojeného k Zmluve o Európskej únii a Zmluve o založení Európskeho spoločenstva, Spojené kráľovstvo oznámilo listom z 28. januára 2002, svoje želanie podieľať sa na prijatí a uplatňovaní tejto smernice“. Všetko toto uvádzam, aby bolo zrejme, že smernica o oprávnení sa v Spojenom kráľovstve naďalej uplatňuje napriek skutočnosti, že pokiaľ ide o väčšinu členských štátov bola zrušená a nahradená smernicou 2011/95.

6 Rozsudok z 2. marca 2010, Salahadin Abdulla a i. (C-175/08, C-176/08, C-178/08 a C-179/08, EU:C:2010:105). Toto bola vec, ktorá sa týkala zániku postavenia utečenca v situácii, keď žalobcom predtým zo strany Nemecka bolo toto postavenie udelené preto, lebo v Iraku boli prenasledovaní počas trvania režimu Saddáma Husajna. Po páde tohto režimu po invázii vedenej Spojenými štátmi chceli nemecké orgány toto postavenie utečencov odňať. Teda zatiaľ čo táto vec sa týkala najmä výkladu článku 11 ods. 1 písm. e) smernice o oprávnení vo veci zániku postavenia utečenca, Súdny dvor popri tom (v bode 75) poznamenal, že článok 7 ods. 1 tejto smernice nebráni tomu, aby „ochranu zabezpečovali medzinárodné organizácie, prípadne aj prostredníctvom prítomnosti medzinárodných ozbrojených zložiek na území tretej krajiny“.

8. V tomto kontexte vnútroštátny súd tiež poukázal na možnú relevantnosť dostupnosti finančnej podpory pre osobu, ktorá by mohla byť vrátená do jej krajiny pôvodu. Túto otázku je preto potrebné skúmať v kontexte straty postavenia utečenca.

9. Pred zvážením týchto otázok je však potrebné opísať konanie na Súdnom dvore a následne vymedziť relevantné právne ustanovenia.

II. Konanie na Súdnom dvore

10. Písomné pripomienky k otázkam, ktoré predložil Upper Tribunal, podala francúzska vláda, vláda Spojeného kráľovstva a maďarská vláda, ako aj Komisia.

11. Spojené kráľovstvo opustilo Európsku úniu o polnoci (SEČ) 31. januára 2020. Podľa článku 86 ods. 2 Dohody o vystúpení Spojeného kráľovstva Veľkej Británie a Severného Írska z Európskej únie a z Európskeho spoločenstva pre atómovú energiu (ďalej len „dohoda o vystúpení“),⁷ Súdny dvor má naďalej právomoc vydávať prejudiciálne rozhodnutia o žiadostiach predložených súdmi Spojeného kráľovstva podaných pred skončením prechodného obdobia definovaného v článku 126 tejto dohody, ktorým v zásade je 31. december 2020.

12. Navyše podľa článku 89 dohody o vystúpení rozsudok, ktorý v budúcnosti vynesie Súdny dvor, bude právne záväzný pre Spojené kráľovstvo a v Spojenom kráľovstve v celom svojom rozsahu.

13. Tento návrh na začatie prejudiciálneho konania bol doručený do kancelárie Súdneho dvora 26. marca 2019. Súdny dvor teda zostáva príslušný na rozhodovanie o tomto návrhu na začatie prejudiciálneho konania a Upper Tribunal je viazaný rozsudkom, ktorý Súdny dvor vydá v tomto konaní.

14. Pojednávanie pred Súdny dvorom sa konalo 27. februára 2020 a zúčastnili sa ho vláda Spojeného kráľovstva, francúzska vláda a Komisia.

III. Právny rámec

A. Medzinárodné právo

15. Článok 1 časť C ods. 5 Ženevského dohovoru stanovuje:

„Tento dohovor stráca platnosť pre ktorúkoľvek osobu, na ktorú sa vzťahujú podmienky uvedené v časti A, ak:

...

5. nemôže ďalej odmietať ochranu štátu, ktorého štátne občianstvo má, pretože zanikli okolnosti, pre ktoré sa jej priznalo postavenie utečenca;

Tento odsek sa netýka utečenca, na ktorého sa vzťahuje ustanovenie časti A ods. 1 tohto článku a ktorý je schopný uviesť na odmietnutie ochrany štátu, ktorého štátne občianstvo má, závažné dôvody založené na predchádzajúcom prenasledovaní.“

⁷ Ú. v. EÚ L 29, 2020, s. 1.

B. Právo Únie

16. Článok 18 Charty základných práv Európskej únie (ďalej len „Charta“) stanovuje:

„Právo na azyl sa zaručuje dodržiavaním pravidiel Ženevského dohovoru z 28. júla 1951 a Protokolu z 31. januára 1967 týkajúcich sa postavenia utečencov a v súlade so Zmluvou o Európskej únii a so Zmluvou o fungovaní Európskej únie...“

17. Článok 78 Zmluvy o fungovaní Európskej únie stanovuje:

„1. Únia tvorí spoločnú politiku v oblasti azylu, doplnkovej ochrany a dočasnej ochrany s cieľom poskytnúť zodpovedajúce právne postavenie každému štátnemu príslušníkovi tretej krajiny, ktorý potrebuje medzinárodnú ochranu, a zabezpečiť súlad so zásadou non-refoulement. Táto politika musí byť v súlade so Ženevským dohovorem z 28. júla 1951 a Protokolom z 31. januára 1967 týkajúcimi sa právneho postavenia utečencov, ako aj inými príslušnými zmluvami.

...“

1. Smernica o oprávnení

18. Odôvodnenie 19 tejto smernice uvádza:

„Ochranu môže poskytovať nielen štát, ale tiež strany alebo organizácie, vrátane medzinárodných organizácií, spĺňajúc podmienky tejto smernice, ktoré kontrolujú región alebo väčšiu oblasť v rámci územia štátu.“

19. Článok 1 tejto smernice stanovuje:

„Účelom tejto smernice je stanoviť minimálne ustanovenia pre oprávnenie štátnych príslušníkov tretej krajiny alebo osôb bez štátneho občianstva ako utečencov alebo ako osôb, ktoré potrebujú medzinárodnú ochranu a obsah poskytovanej ochrany.“

20. Článok 2 tejto smernice, nazvaný „Definície“, uvádza:

„Na účely tejto smernice:

...

c) ‚utečenec‘ znamená štátneho príslušníka tretej krajiny, ktorý kvôli oprávnenej obave pred prenasledovaním z rasových, náboženských dôvodov, dôvodov štátnej príslušnosti, politických dôvodov, z dôvodu zastávania určitého politického názoru alebo príslušnosti k určitej sociálnej skupine, nemôže prijať alebo v dôsledku uvedených obáv odmieta ochranu tejto krajiny; alebo osobu bez štátneho občianstva, ktorá sa nachádza mimo štátu svojho doterajšieho obvyklého pobytu z dôvodov ako je uvedené vyššie alebo ktorá sa tam vzhľadom na uvedené obavy nemôže alebo nechce vrátiť a na ktorú sa neuplatňuje článok 12;

d) ‚postavenie utečenca‘ znamená uznanie členským štátom štátneho príslušníka tretej krajiny alebo osoby bez štátneho občianstva za utečenca;

...“

21. Článok 4 tejto smernice, nazvaný „Posudzovanie skutočností a okolností“, v odsekoch 3 a 4 uvádza:

„3. Posúdenie žiadosti o medzinárodnú ochranu sa má vykonať na individuálnom základe a zahŕňa zohľadnenie:

a) všetkých príslušných skutočností, pokiaľ sa týkajú krajiny pôvodu v čase prijatia rozhodnutia o žiadosti, vrátane zákonov a nariadení krajiny pôvodu a spôsobu, ktorým sú uplatňované;

...

c) jednotlivého postavenia a osobných okolností žiadateľa, vrátane faktorov takýchto ako pôvod, pohlavie a vek, s cieľom posúdenia, či na základe osobných okolností žiadateľa, činy, ktorým bol alebo mohol byť žiadateľ vystavený, by predstavovali prenasledovanie alebo vážne bezprávie;

...

4. Skutočnosť, že žiadateľ už bol predmetom prenasledovania alebo vážneho bezprávia alebo priamych hrozieb takéhoto prenasledovania alebo takéhoto bezprávia, je vážnou známkou oprávnenej obavy žiadateľa z prenasledovania alebo reálneho rizika utrpenia vážneho bezprávia, pokiaľ neexistujú primerané dôvody domnievať sa, že takéto prenasledovanie alebo vážne bezprávie sa nebude opakovať.“

22. Článok 6 tejto smernice týkajúci sa aktérov prenasledovania alebo vážneho bezprávia stanovuje:

„Aktéri prenasledovania alebo vážneho bezprávia zahŕňajú:

a) štát;

b) strany alebo organizácie kontrolujúce štát alebo podstatnú časť územia štátu;

c) neštátnych aktérov, ak je možné preukázať, že aktéri uvedení v písm. a) a b), vrátane medzinárodných organizácií, nie sú schopní alebo ochotní poskytnúť pomoc pred prenasledovaním alebo vážnym bezpráviem, ako je definované v článku 7.“

23. Článok 7 tejto smernice, nazvaný „Aktéri ochrany“, stanovuje:

„1. Ochrana môže byť poskytovaná:

a) štátom alebo

b) stranami alebo organizáciami, vrátane medzinárodných organizácií kontrolujúcich štát alebo podstatnú časť územia štátu,

2. Ochrana sa spravidla poskytuje, keď aktéri uvedení v odseku 1, prijímú primerané opatrenia na zabránenie prenasledovaniu alebo utrpeniu vážneho bezprávia, *inter alia*, fungovaním účinného právneho [súdneho – *neoficiálny preklad*] systému na odhalenie, stíhanie a potrestanie činov [aktov – *neoficiálny preklad*] predstavujúcich prenasledovanie alebo vážne bezprávie a žiadateľ má prístup k takejto ochrane.

...“

24. Článok 11 tejto smernice stanovuje:

„1. Štátny príslušník tretej krajiny alebo osoba bez štátneho občianstva stratí postavenie utečenca, ak:

...

e) nemôže ďalej odmietiť ochranu štátu, ktorého štátne občianstvo má, pretože zanikli okolnosti, pre ktoré sa jej [mu – *neoficiálny preklad*] priznalo postavenie utečenca;

...

2. Pri zvažovaní [písmena e) odseku 1], členské štáty zohľadňujú, či zmena okolností je takého významného a nedečasného charakteru, že obava žiadateľa z prenasledovania sa viac nemôže považovať za opodstatnenú.“

C. Vnútroštátne právo

25. Smernica o oprávnení bola prebratá do práva Spojeného kráľovstva prostredníctvom Immigration Rules (imigračné pravidlá)⁸ a Refugee or Person in Need of International Protection (Qualification) Regulations 2006 (nariadenie o utečencoch alebo osobách, ktoré potrebujú medzinárodnú ochranu, z roku 2006)⁹.

26. Relevantné imigračné pravidlá uvádzajú:

„Zrušenie alebo odmietnutie obnovenia poskytnutia postavenia utečenca

338A. Priznanie postavenia utečenca podľa § 334 sa zruší alebo neobnoví, ak sa bude uplatňovať akýkoľvek z § 339A až § 339AB. Udelenie postavenia utečenca podľa § 334 možno odvolať alebo nepredĺžiť, ak sa uplatní § 339AC.

Zánik uplatniteľnosti dohovoru o utečencoch (zánik)

339A. Tento paragraf sa uplatňuje, ak minister konštatuje, že sa uplatní jedna alebo viac z nižšie uvedených skutočností:

...

v) nemôže ďalej odmietiť ochranu štátu, ktorého štátne občianstvo má, pretože zanikli okolnosti, pre ktoré sa jej priznalo postavenie utečenca;

...

Na účely uplatnenia bodov (v) a (vi) minister zohľadňuje, či zmena okolností je takého významného a trvalého charakteru, že obava utečenca z prenasledovania sa už nemôže považovať za opodstatnenú.“

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

⁹ S.I. 2006/2525.

27. § 4 nariadenia o utečencoch alebo osobách, ktoré potrebujú medzinárodnú ochranu, z roku 2006 definuje „aktérov ochrany“ takto:

„1. Pri rozhodovaní, či osoba je utečencom alebo osobou oprávnenou na humanitnú ochranu, ochrana pred prenasledovaním alebo vážnym bezpráviom môže byť poskytovaná:

a) štátom alebo

b) stranami alebo organizáciami, vrátane medzinárodných organizácií kontrolujúcich štát alebo podstatnú časť územia štátu.

2. Ochrana sa považuje za poskytnutú, keď aktéri uvedení v odseku 1 písm. a) a b) prijímú primerané opatrenia na zabránenie prenasledovaniu alebo utrpeniu vážneho bezprávia, fungovaním účinného súdneho systému na odhalenie, stíhanie a potrestanie činov predstavujúcich prenasledovanie alebo vážne bezprávie a osoba uvedená v odseku 1 má prístup k takejto ochrane.

3. Pri rozhodovaní, či osoba je utečencom alebo osobou, ktorá inak potrebuje humanitárnu ochranu, minister môže posúdiť, či medzinárodná organizácia kontroluje štát alebo podstatnú časť jeho územia a poskytuje ochranu, ako je opísané v odseku 2.“

IV. Skutkové okolnosti sporu vo veci samej a návrh na začatie prejudiciálneho konania

28. Pán O.A. je somálsky štátny príslušník, ktorý prišiel do Spojeného kráľovstva v roku 2003 na víza na opakovaný vstup ako manžel jeho vtedajšej manželky, ktorej bolo udelené postavenie utečenca v októbri 2001. Pánovi O.A. bolo následne udelené postavenie utečenca ako závislej osobe jeho vtedajšej manželky. Upper Tribunal zistil, že bol členom istého menšinového klanu a že pôvodne býval v hlavnom meste Mogadišo. Ďalej zistil, že začiatkom 90. rokov on a jeho vtedajšia manželka boli vystavení prenasledovaniu zo strany určitých milícií a obaja boli fyzicky napadnutí a zranení v rôznych obdobiach počas 90. rokov. Upper Tribunal pokračoval uvedením, že ak by sa pán O.A. vrátil do Mogadiša, mal by pracovné príležitosti, aj keď tieto by boli obmedzené na pracovné miesta, kde by bolo možné vykonať úpravy z titulu jeho zníženej pohyblivosti. Na doplnenie Upper Tribunal poznamenal, že pán O.A. má v Mogadiše blízku rodinu a túto by mohol požiadať o určitú finančnú podporu. Bolo uvedené, že o takú podporu by mohol tiež požiadať svoju sestru [ktorá podľa posledných informácií žije v Dubaji (Spojené arabské emiráty)] a priateľov z klanu v Spojenom kráľovstve.¹⁰

29. Dňa 8. júla 2014 Secretary of State for the Home Department (ďalej len „SSHD“), informoval pána O.A. o úmysle odňať jeho postavenie utečenca z dôvodu zmeny okolností v krajine jeho pôvodu.

30. Dňa 27. apríla 2016 SSHD vydal príkaz na vyhostenie pána O.A. Navyše 27. septembra 2016 SSHD odňal pánovi O.A. jeho postavenie utečenca podľa článku 1 časti C ods. 5 Ženevského dohovoru a vylúčil ho z humanitárnej ochrany podľa § 339D imigračných pravidiel. V liste, ktorý SSHD zaslal pánovi O.A. 27. septembra 2016 bolo uvedené, že „ostáva pre Vás klanová podpora v Mogadiše a judikatúra k usmerneniu o krajinách naznačuje, že Vaša bezpečnosť nebude podliehať dostupnosti podpory väčšinového klanu“. SSHD ďalej uviedol, že návrat pána O.A. do Somálska nebude porušením povinností Spojeného kráľovstva podľa článku 3 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd, podpísaného v Ríme 4. novembra 1950 (ďalej len „EDLP“).

¹⁰ Pozri bod 29 návrhu na začatie prejudiciálneho konania zaslaného SDEÚ z 22. marca 2019, v ktorom Upper Tribunal vymedzil svoje posúdenie sporného skutkového stavu.

31. Pán O.A. podal proti týmto rozhodnutiam odvolanie. Dňa 20. júla 2017 bolo odvolanie pána O.A. zamietnuté zo strany First-tier Tribunal (Immigration and Asylum Chamber) [prvostupňový súd (senát pre prisťahovalectvo a azyl)] (Spojené kráľovstvo) (ďalej len „First-Tier Tribunal“). Toto zamietnutie Upper Tribunal zrušil z dôvodu nesprávneho právneho posúdenia a vec vrátil inému členovi toho istého First-tier Tribunal. Rozsudkom z 30. januára 2018 First-tier Tribunal rozhodol, že odsun pána O.A. do Somálska by porušil článok 3 EDLP. Odvolanie, ktoré pán O.A. podal v súvislosti s azylom, však bolo zamietnuté.

32. Po tom, čo bolo SSHD povolené podať odvolanie, Upper Tribunal 13. novembra 2018 zrušil rozsudok First-tier Tribunal.

33. Celú vec nanovo prejednal Upper Tribunal.

34. SSHD uvádza, že podľa imigračných pravidiel a článku 11 ods. 1 písm. e) smernice o oprávnení a pri uplatnení usmernenia o krajinách uvedeného v rozsudku Upper Tribunal vo veci MOJ a i. (návrat do Mogadiša) Somálsko CG [2014] UKUT 00442 (IAC) (ďalej len „vec MOJ“) bol oprávnený prijať záver, že došlo k trvalej zmene okolností v krajine, ktorej štátne občianstvo pán O.A. má v tom, že v jeho domovskej oblasti Mogadiša už viac nedochádza k prenasledovaniu menšinových klanov väčšinovými klanmi a existuje účinná štátna ochrana.

35. Pán O.A. uvádza, že keďže ide o prípad zániku postavenia utečenca, je podstatné, že názor SSHD sa odlišoval od posúdenia, ktoré poskytol Vysoký komisár Organizácie spojených národov pre utečencov (ďalej len „UNHCR“) v júni 2014, v ktorom v súvislosti s otázkou dostupnosti štátnej ochrany uviedol, že bezpečnostná situácia v Mogadiše vyvoláva vážne obavy a že menšinové klany sú naďalej osobitne znevýhodnené v Mogadiše a v južnom a centrálnom Somálsku. Pán O.A. tvrdí, že má oprávnenú obavu, že by bol v Mogadiše prenasledovaný, a že štátne orgány v Mogadiše nie sú schopné ho ochrániť pred vážnym bezprávím. Uvádza tiež, že analýza, ktorú vykonal Upper Tribunal vo veci MOJ, bola založená na nesprávnom pochopení stavu ochrany. Podľa usmernení UNHCR o zániku postavenia utečenca,¹¹ sa musí ochrana zo strany štátu poskytovať prostredníctvom štátnej štruktúry štátnymi úkonmi. Posúdenie vo veci MOJ o tom, že v Mogadiše bola vo všeobecnosti dostupná pomoc zo strany štátu, bolo čiastočne založené na dostupnosti pomoci a ochrany zo strany rodiny a/alebo členov klanu. Zároveň ale rodina alebo klan boli súkromnými, nie štátnymi aktérmi. Pri posudzovaní toho, či sa okolnosti v Mogadiše, pre ktoré sa odporca stal utečencom (v roku 2003), významne a trvalo zmenili tak, že odporca už nemôže „ďalej odmietať ochranu štátu, ktorého štátne občianstvo má“, je právne neprijateľné zohľadňovať ochranné funkcie vykonávané neštátnymi aktérmi.

36. Upper Tribunal zastával názor, že rozhodnutie v konaní si vyžadovalo výklad vnútroštátnych predpisov, ktorými sa prebrala právna úprava Únie o postavení utečencov, konkrétne smernice o oprávnení.

37. Rozhodnutím z 22. marca 2019 Upper Tribunal (Londýn, Spojené kráľovstvo) predložil Súdnemu dvoru na rozhodnutie tieto prejudiciálne otázky:

- „1. Má sa ‚ochrana štátu štátneho občianstva‘ v zmysle článku 11 ods. 1 písm. e) a článku 2 písm. e) smernice o oprávnení chápať ako ochrana zo strany štátu?
2. Pri rozhodovaní o otázke, či existuje opodstatnená obava z prenasledovania v zmysle článku 2 písm. e) [smernice o oprávnení], a o otázke, či existuje ochrana proti takémuto prenasledovaniu podľa článku 7 [smernice o oprávnení], má sa ‚test ochrany‘ alebo ‚skúmanie ochrany‘ uplatniť na obe otázky? Ak áno, riadi sa v každom z uvedených prípadov rovnakými kritériami?

¹¹ Pozri smernice o medzinárodnej ochrane: Zánik postavenia utečenca v zmysle článku 1 časti C ods. 5 a 6 Dohovoru o právnom postavení utečencov z roku 1951 (podmienky „okolností zániku“), HCR/GIP/03/03, 10. február 2003, odsek 15, s. 5.

3. Ak sa ponechá bokom uplatniteľnosť ochrany zo strany neštátnych aktérov podľa článku 7 ods. 1 písm. b) [smernice o oprávnení] a za predpokladu, že odpoveď na prvú otázku vyššie je kladná, má sa účinnosť alebo dostupnosť ochrany posudzovať výlučne odkazom na ochranné úkony/funkcie štátnych aktérov, alebo je možné zohľadňovať ochranné úkony/funkcie, ktoré vykonávajú súkromní aktéri (občianska spoločnosť), ako sú rodiny a/alebo klany?
4. Sú (ako sa predpokladá v druhej a tretej otázke) kritériá, ktorými sa riadi „skúmanie ochrany“, ktoré sa má vykonať pri posudzovaní zániku v kontexte článku 11 ods. 1 písm. e) [smernice o oprávnení], rovnaké ako v kontexte článku 7?¹²

V. Úvodné poznámky

38. Z návrhu na začatie prejudiciálneho konania sa zdá, že vec pred vnútroštátnym súdom sa týka odňatia postavenia utečenca pána O.A, jeho vylúčenia z humanitnej ochrany podľa § 339D imigračných pravidiel a toho, či by jeho návrat do Somálska porušoval článok 3 EDLP¹³ a tým implicitne článok 4 a článok 19 ods. 2 Charty.¹⁴

39. Otázky, ktoré predložil Upper Tribunal, sa však týkajú iba zániku postavenia utečenca, a nie oddelene toho, či pán O.A. môže byť vystavený krutej chudobe, ak sa vráti do Somálska, čím by potenciálne došlo k porušeniu záruk uvádzaných v článku 3 EDLP a, extenzívne, článku 4 a článku 19 ods. 2 Charty.

40. Treba poznamenať, že v návrhu na začatie prejudiciálneho konania sa uvádza množstvo skutkových okolností, ktoré nie sú priamo relevantné pre zánik postavenia utečenca a špecifických položených otázok. Tieto ostatné skutkové okolnosti sa zdajú byť spojené s ostatnými vecami, o ktoré ide pred vnútroštátnym súdom.¹⁵ Navrhujem preto vyhľadať a identifikovať skutočnosti relevantné vo vzťahu k otázkam, ktoré boli Súdnemu dvoru predložené, na odlíšenie od tých, ktoré relevantné nie sú.

12 Francúzska vláda zastáva názor, že prvá a druhá otázka vnútroštátneho súdu obsahujú chybu v písaní, pretože namiesto odkazu na článok 2 písm. e) smernice o oprávnení, ktorý definuje výraz „osoba oprávnená na doplnkovú ochranu“, odkaz mal byť na článok 2 písm. c) tejto smernice, ktorý definuje pojem „utečenec“. Súhlasím. Článok 11 smernice o oprávnení, ktorý je predmetom prvej otázky, a existencia „opodstatnenej obavy z prenasledovania“, ktorá sa uvádza v druhej otázke, sa týkajú iba utečencov. Navyše pánovi O.A. bolo v Spojenom kráľovstve v roku 2003 udelené postavenie utečenca, a nie doplnková ochrana. Spor vo veci samej sa tak týka odňatia postavenia utečenca v súlade s článkom 11 smernice o oprávnení, a nie odňatia doplnkovej ochrany podľa článku 16 tejto smernice. Zastávam preto názor, že prvá a druhá otázka, ktoré položil Upper Tribunal, sa v skutočnosti týkajú článku 2 písm. c) tejto smernice. Navrhujem preto obmedziť moje návrhy na výklad predpisov Únie uplatniteľných na utečencov, keďže sú odlišné od predpisov týkajúcich sa doplnkovej ochrany.

13 V súlade s článkom 52 ods. 3 Charty, keďže práva zaručené v jej článku 4 zodpovedajú právam zaručeným v článku 3 EDLP, majú tieto práva rovnaký zmysel a rozsah, ako majú práva priznané uvedeným článkom 3 EDLP. Pozri rozsudok z 24. apríla 2018, MP (Doplnková ochrana osoby, ktorá bola v minulosti obeťou mučenia) (C-353/16, EU:C:2018:276, bod 37).

14 Článok 19 ods. 2 Charty uvádza, že nikto nesmie byť vyhostený do štátu, v ktorom existuje vážne riziko, že bude vystavený neľudskému alebo ponižujúcemu zaobchádzaniu.

15 Vnútroštátny súd nespomenul možnosť, že by pán O.A. mohol požívať doplnkovú ochranu v prípade zániku jeho postavenia utečenca. V tejto súvislosti Súdny dvor vo svojom rozsudku z 2. marca 2010, Salahadin Abdulla a i. (C-175/08, C-176/08, C-178/08 a C-179/08, EU:C:2010:105, bod 80), uviedol, že „v rámci systematiky smernice prípadným zánikom postavenia utečenca nie je dotknuté právo danej osoby žiadať o priznanie doplnkovej ochrany, ak sú zhromaždené všetky potrebné dôkazy uvedené v článku 4 smernice, aby mohlo byť preukázané splnenie podmienok odôvodňujúcich priznanie takejto ochrany, ktoré sú uvedené v článku 15 smernice“. Článok 2 písm. e) smernice o oprávnení stanovuje, že v prípadoch, ak žiadateľ nie je oprávnený ako utečenec, ale v ktorých boli preukázané podstatné dôvody domnievať sa, že dotknutá osoba v prípade, ak by bola vrátená do svojej krajiny pôvodu, čelila by „reálnemu riziku utrpenia vážneho bezprávia“, a taká osoba „nemôže prijať alebo v dôsledku takéhoto rizika odmieta ochranu tejto krajiny“, je taká osoba oprávnená na doplnkovú ochranu. „Vážne bezprávie“ je definované v článku 15 tejto smernice ako a) trest smrti alebo poprava; b) mučenie alebo neľudské alebo ponižujúce zaobchádzanie alebo potrestanie žiadateľa v krajine pôvodu, alebo c) vážneho a individuálneho ohrozenia života občana alebo osoby z dôvodu všeobecného násillia v situáciách medzinárodného alebo vnútroštátneho ozbrojeného konfliktu. Ako naznačuje názov, koncept doplnkovej ochrany sa vzťahuje na prípady tých žiadateľov, ktorí nie sú vystavení prenasledovaniu ako takému, ale ktorí, hoci nemajú nárok na postavenie utečenca, čelia podstatnému nebezpečenstvu vážneho bezprávia, ak by boli vrátení do krajiny ich pôvodu, a ktorí nemôžu prijať ochranu tejto krajiny. Pozri napríklad rozsudok z 8. mája 2014, N. (C-604/12, EU:C:2014:302, body 29 a 30). Článok 16 ods. 1 smernice o oprávnení stanovuje, že štátny príslušník tretej krajiny „prestane byť oprávnen[ý] na doplnkovú ochranu, ak prestali existovať okolnosti, ktoré viedli [k] priznani[u] postavenia doplnkovej ochrany alebo sa zmenili do takej miery, že ochranu už viac nepožaduje“. Žiadateľ môže byť vylúčený z doplnkovej ochrany podľa článku 17 smernice o oprávnení, ak existujú „vážne dôvody“ domnievať sa, medzi iným, že žiadateľ sa dopustil závažného trestného činu alebo že „predstavuje nebezpečenstvo pre spoločnosť alebo bezpečnosť členského štátu, v ktorom je prítomn[ý]“.

41. Pred zvážením špecifických otázok o zániku postavenia utečenca, môžu byť vhodné tiež niektoré ďalšie predbežné pripomienky. Ako generálny advokát Mazák¹⁶ a aj Súdny dvor poznamenal vo svojom rozsudku z 2. marca 2010, Salahadin Abdulla a i. (C-175/08, C-176/08, C-178/08 a C-179/08, EU:C:2010:105, bod 52), z odôvodnení 3, 16 a 17 smernice 2004/83 jasne vyplýva, že Ženevský dohovor predstavuje „základný kameň medzinárodného právneho režimu ochrany utečencov“. Navyše smernica o oprávnení bola prijatá „s cieľom pomôcť príslušným orgánom členských štátov“ pri aplikácii Ženevského dohovoru, „opierajúc sa o spoločné pojmy a kritériá“¹⁷.

42. Po druhé tam, kde sa znenie smernice o oprávnení odchyľuje od znenia Ženevského dohovoru, treba tieto ustanovenia napriek všetkému vykladať tak zhodne ako je to len možné s cieľmi, ktoré sú základom samotného Ženevského dohovoru. Článok 78 ods. 1 ZFEÚ totiž uvádza, že spoločná politika Únie v oblasti azylu a doplnkovej ochrany musí byť v súlade so Ženevským dohovorom a článok 18 Charty uvádza, že právo na azyl „sa zaručuje dodržiavaním pravidiel Ženevského dohovoru“. To zase predpokladá, že normotvorca Únie zamýšľal, aby akékoľvek legislatívne opatrenia ako smernica o oprávnení museli byť v maximálnom možnom súlade so znením a duchom Ženevského dohovoru.

43. Po tretie, ako je zrejmé z odôvodnenia 10 smernice o oprávnení, smernica samotná sa má vykladať spôsobom, ktorý rešpektuje základné zásady uznané najmä Chartou,¹⁸ vrátane požiadaviek článku 1 stanovujúcich rešpektovanie ľudskej dôstojnosti.¹⁹

VI. Rozbor predložených otázok

A. O prvej otázke: význam konceptu ochrany „krajiny štátneho občianstva“, ako sa uvádza v článku 2 písm. c) a článku 11 ods. 1 písm. e) smernice o oprávnení

44. Prvá otázka smeruje k významu konceptu „ochrana krajiny štátneho občianstva“, ako sa uvádza v článku 2 písm. c) a článku 11 ods. 1 písm. e) smernice o oprávnení.²⁰ Otázkou v podstate je, či tieto odkazy treba chápať ako odkazy na ochranu štátu.²¹

45. Podľa môjho názoru zo samotného znenia a kontextu týchto ustanovení je zrejmé, že s výnimkou jednej dôležitej výnimky odkaz na „ochranu krajiny štátneho občianstva“ je odkazom na ochranu štátu²² zo strany krajiny štátneho občianstva žiadateľa, v tejto veci Somálska.

46. V každom prípade z rozsudku z 2. marca 2010, Salahadin Abdulla a i. (C-175/08, C-176/08, C-178/08 a C-179/08, EU:C:2010:105), je zrejmé, že tieto ustanovenia sa majú chápať takto. Tak napríklad Súdny dvor v bodoch 57 až 59 tohto rozsudku poznamenal, že utečenec je štátny príslušník tretej krajiny, ktorý „kvôli pomerom existujúcim v jeho krajine pôvodu [má] odôvodnenú obavu, že bude vystavený prenasledovaniu na základe aspoň jedného z piatich dôvodov uvedených v smernici alebo v Ženevskom dohovore“. Tieto pomery budú naznačovať, že *tretia krajina nechráni svojich*

16 Návrhy, ktoré predniesol generálny advokát Mazák vo veci Salahadin Abdulla a i. (C-175/08, C-176/08, C-178/08 a C-179/08, EU:C:2009:551, bod 43).

17 Pozri bod 52 rozsudku z 2. marca 2010, Salahadin Abdulla a i. (C-175/08, C-176/08, C-178/08 a C-179/08, EU:C:2010:105).

18 Pozri rozsudok z 2. marca 2010, Salahadin Abdulla a i. (C-175/08, C-176/08, C-178/08 a C-179/08, EU:C:2010:105, bod 54).

19 Článok 1 Charty stanovuje, že „ľudská dôstojnosť je nedotknuteľná“.

20 Zatiaľ čo článok 11 ods. 1 písm. e) smernice o oprávnení skutočne používa vetu „ochrana štátu, ktorého nové štátne občianstvo má“, z definície utečenca v článku 2 písm. c) tejto smernice je zrejmé, že to, čo je sporné v poslednom uvedenom ustanovení, je osoba, ktorá za určitých definovaných okolností, nemôže alebo nechce prijať „ochranu krajiny [štátneho občianstva]“.

21 V tejto súvislosti zatiaľ čo „krajina pôvodu“ je definovaná v článku 2 písm. k) smernice o oprávnení, táto smernica nedefinuje pojem „štát“ alebo „ochrana štátu“ v definíciách uvedených v jej článku 2. Napriek tomu článok 7 smernice o oprávnení obsahuje jasný opis jednotnej úrovne požadovanej ochrany štátu a iných aktérov ochrany. Túto problematiku rozvediem ďalej v týchto návrhoch.

22 Toto je jasné z článku 7 smernice o oprávnení. Zatiaľ čo na základe tejto výnimky ostatní aktéri ochrany môžu byť akceptovaní namiesto štátu, musia poskytovať rovnakú úroveň ochrany ako štát. Toto je evidentné z jednotného štandardu ochrany opísaného v článku 7 ods. 2 smernice o oprávnení. Jediný „ústupok“ v tejto súvislosti týkajúci sa nie štátnych aktérov uvedených v článku 7 ods. 1 písm. b) smernice o oprávnení je geografický rozsah ochrany. Ten môže byť obmedzený na „podstatnú časť územia štátu“.

štátnych príslušníkov pred aktmi prenasledovania. Tieto pomery sú príčinou, prečo sa dotknutá osoba nemôže domáhať „ochrany“ svojej krajiny pôvodu alebo ju nemôže prijať v zmysle článku 2 písm. c) smernice, to znamená v zmysle schopnosti tejto krajiny predchádzať aktom prenasledovania alebo ich trestať²³.

47. Pre úplnosť však dodávam, že v ustanoveniach článku 7 ods. 1 písm. b) a článku 7 ods. 2 smernice o oprávnení je nevyhnutne implicitné, že na určitých stupňoch iní než štátni aktéri, ako sú strany alebo organizácie, môžu poskytovať ochranu považovanú za rovnocennú štátnej ochrane namiesto štátu, ak sa dodržia prísne kritériá. Navrhujem túto problematiku bližšie ozrejmiť pri skúmaní tretej otázky.

B. O druhej otázke – test ochrany – interakcia medzi článkom 2 písm. c) smernice o oprávnení (definícia „utečenca“ – oprávnené obavy pred prenasledovaním) a článkom 7 smernice o oprávnení (dostupnosť ochrany)

48. Druhá otázka Upper Tribunal smeruje k výkladu článku 2 písm. c) a článku 7 smernice o oprávnení v kontexte zániku postavenia utečenca podľa článku 11 ods. 1 písm. e) tejto smernice. Na túto otázku treba odpovedať vzhľadom na skutočnosť, že pán O.A., ktorý čelí možnému zániku jeho postavenia utečenca v Spojenom kráľovstve, sa dovoláva obavy z prenasledovania nie štátnymi aktérmi²⁴ a nedostatku účinnej ochrany štátu v krajine jeho štátnej príslušnosti.

49. Vnútroštátny súd sa v podstate pýta, či sa dostupnosť ochrany pred prenasledovaním v zmysle článku 7 smernice o oprávnení posudzuje iba pri skúmaní, či existujú oprávnené obavy z prenasledovania v súlade s článkom 2 písm. c) tejto smernice, alebo či sa takéto „skúmanie ochrany“ vykoná tiež, keď sa skúma, či je dostupná ochrana proti takému prenasledovaniu. Vnútroštátny súd sa tiež pýta, či kritériá týkajúce sa existencie takej ochrany, sú v oboch prípadoch rovnaké.

50. Z návrhu na začatie prejudiciálneho konania je zrejmé, že táto otázka vznikla z dôvodu odlišných rozsudkov súdov Spojeného kráľovstva v súvislosti s konceptom „ochrany“, uvádzaným v článku 1 časti A ods. 2 Ženevského dohovoru a odvodené článku 2 písm. c) smernice o oprávnení.²⁵

51. Podľa jedného prístupu, ktorý je založený na rozsudku Court of Appeal of England and Wales (Odvolací súd pre Anglicko a Wales) vo veci AG a i. v Secretary of State for the Home Department [2006] EWCA Civ 1342, skúmanie „ochrany“ sa vykoná iba v „štádiu zvažovania, či existuje skutočné nebezpečenstvo vážneho bezprávia“.

23 Kurzívou zvýraznil generálny advokát.

24 V spise predloženom Súdnu dvoru nie je žiadne tvrdenie o tom, že pán O. A. bol prenasledovaný alebo mu hrozilo prenasledovanie zo strany Somálskeho štátu.

25 Vláda Spojeného kráľovstva zastáva názor, že na druhú otázku treba odpovedať kladne. Uvádza, že potreba zväziť rozsah dostupnej ochrany vzniká rovnako v troch štádiách. Po prvé pri posudzovaní, či existuje oprávnená obava z prenasledovania, potom, či je skutočne dostupná ochrana od nie štátnych aktérov v tomto štádiu, čo treba zväziť ako súčasť celkových okolností prípadu žiadateľa. Dostupnosť takej ochrany bude znamenať, že žiadateľ nemôže preukázať oprávnené obavy z prenasledovania. Po druhé, ak obavy z prenasledovania vznikajú vzhľadom na nie štátnych aktérov, je potrebné zväziť, či štátni, alebo nie štátni aktéri môžu poskytovať účinnú ochranu. Po tretie je potrebné zväziť, či žiadateľ nechce alebo nemôže prijať „ochranu krajiny štátneho občianstva“. Uvedená vláda uviedla, že druhé a tretie štádium identifikované vyššie predstavujú dve časti toho istého posúdenia. Celý proces posúdenia troch identifikovaných štádií sa musí viesť holistickým spôsobom. Kľúčovým bodom je, že prístup k posúdeniu ochrany nie štátnych aktérov je rovnaký v každom štádiu. Francúzska vláda uviedla, že v bode 70 rozsudku z 2. marca 2010, Salahadin Abdulla a i. (C-175/08, C-176/08, C-178/08 a C-179/08, EU:C:2010:105), Súdny dvor rozhodol, že na to, aby bolo možné dospieť k záveru, že utečencova obava z prenasledovania už nie je opodstatnená, príslušné orgány musia podľa článku 7 ods. 2 smernice o oprávnení vzhľadom na individuálnu situáciu utečenca overiť, či aktér alebo aktéri ochrany tretej krajiny prijali primerané opatrenia na zabránenie prenasledovaniu, najmä či disponujú účinným súdnym systémom na odhalovanie, stíhanie a trestanie aktov, ktoré predstavujú prenasledovanie, a či dotknutý štátny príslušník bude mať v prípade straty postavenia utečenca k tejto ochrane prístup. O to viac je takéto skúmanie potrebné ak je tu otázka určenia, či existuje oprávnená obava z prenasledovania v zmysle článku 2 písm. c) smernice. Maďarská vláda zastáva názor, že v kontexte skúmania podmienky týkajúcej sa oprávnenej obavy je relevantnou nielen ochrana štátnymi aktérmi a organizáciami kontrolujúcimi podstatnú časť územia. Správne a súdne orgány, ktoré majú rozhodovať v azylových veciach, musia v súvislosti s podmienkou týkajúcou sa oprávnenej obavy skúmať, či dostupná ochrana je dostatočne účinná bez ohľadu na to, či ju poskytujú štátni aktéri, alebo nie štátni aktéri.

52. Podľa druhého prístupu, ktorý načrtol sudca Lord Hope of Craighead vo veci Horvath v. Secretary of State for the Home Department [2000] UKHL 37, [2001] 1 Appeal Cases 489, skúmanie ochrany sa vykonáva v dvoch rôznych bodoch. Vo veci Horvath [2000] UKHL 37, [2001] 1 Appeal Cases 489 tak uviedol, že „keď sa namieta prenasledovanie nie štátnymi aktérmi, dostatočnosť štátnej ochrany je relevantná pri zvážení, či každý z dvoch testov – testu „strachu“ a testu „ochrany“ – je splnený. Správnym počiatočným bodom po tom, čo sa súd presvedčí, že žiadateľ má skutočné a oprávnené obavy z vážneho násillia alebo ponížujúceho zaobchádzania z dôvodu uvádzaného v dohovore, je zvážiť, či to, čoho sa obáva, je ‚prenasledovanie‘ v zmysle dohovoru. V tomto štádiu je otázka, či je štát schopný a má vôľu poskytnúť ochranu položená vo veci priamo holistickým prístupom k definícii, ktorá je založená na zásade nahradenia...“²⁶.

53. Vnútroštátny súd poznamenal, že House of Lords [Snemovňa lordov ako súdny orgán] vo veci Horvath v. Secretary of State for the Home Department [2000] UKHL 37 konštatoval, že pokiaľ sa na ochranu nepozera ako na súčasť vzájomne závislú od konceptu prenasledovania, bolo by možné osoby kvalifikovať ako utečencov jednoducho s poukázaním na oprávnené obavy z vážneho bezprávia, aj keď by boli proti nemu plne chránené. To by porušovalo zásadu nahradenia.²⁷

54. Myslím, že by bolo možné skôr príliš skomplikovať analýzu toho, čo je nakoniec jednotný koncept, ktorý sa uplatňuje na identické kritériá v kontexte uplatnenia článku 2 písm. c) a článku 7 smernice o oprávnení a naozaj aj na článok 11 ods. 1 písm. e) tejto smernice.²⁸

55. Pri skúmaní akejkoľvek žiadosti o postavenie utečenca otázkou musí vždy byť, či žiadateľ preukázal oprávnené obavy z prenasledovania podľa článku 2 písm. c) smernice o oprávnení. Použitie pojmu „oprávnená obava“ v definícii „utečenca“ v článku 2 písm. c) smernice o oprávnení si okrem iného vyžaduje analýzu, či podmienky v krajine štátneho občianstva alebo pôvodu žiadateľa sú také, že objektívne odôvodňujú obavy žiadateľa z prenasledovania.

56. Tento test si z môjho pohľadu bude nevyhnutne vyžadovať objektívne preskúmanie, či v krajine štátneho občianstva žiadateľa existuje alebo neexistuje ochrana zo strany aktérov ochrany, tak ako sú definovaní v článku 7 smernice o oprávnení, pred prenasledovaním²⁹, a či má žiadateľ prístup k tejto ochrane.³⁰

26 Sudca Lord Hope of Craighead vo veci Horvath v. Secretary of State for the Home Department [2000] UKHL 37, uviedol, že „zdá sa mi, že účel dohovoru, ktorý je nanajvýš dôležitý pre riešenie problémov, ktoré nastolila táto vec, je účelom, ktorý možno nájsť v zásade nahradenia. Všeobecný účel dohovoru je umožniť osobe, ktorá už nemá ochranu pred prenasledovaním z dôvodov podľa dohovoru v jej vlastnej krajine, obrátiť sa na účely ochrany na medzinárodné spoločenstvo. Ako poznamenal sudca Lord Keith of Kinkel vo veci Reg. v. Secretary of State for the Home Department, Ex parte Sivakumaran [1988] Appeal Cases 958, 992H-993A, jeho všeobecný účel je „poskytnúť ochranu a spravodlivé zaobchádzanie tým, ktorým ani jedno, ani druhé nie je v ich vlastnej krajine dostupné“.

27 Navyše vnútroštátny súd uviedol, že ak bola analýza v rozsudku Court of Appeal vo veci AG a i. v. Secretary of State for the Home Department [2006] EWCA Civ 1342 správna, „dva testy ochrany, ktoré by mali byť vykonané pre ‚oprávnenú obavu pred prenasledovaním‘ odvodené z definície utečenca by neboli dvoma aspektmi ‚holistického‘ posúdenia, ale uplatňovali by sa na dve odlišné skupiny kritérií: jedna na čisto vecný alebo funkčný test a druhá (zaoberajúca sa ochranou ako pojmom, tak aby zahŕňal iba štátny aparát) zameriavajúca sa iba na úkony štátnych aktérov. Hoci s holistickým prístupom je konzistentné, že miera štátnej ochrany môže byť nepriamo faktorom v rozhodovaní, či osoba má oprávnenú obavu..., je ťažké pochopiť, prečo by sa povaha tohto testu – či faktická alebo funkčná, alebo formálna, alebo ich spojenie – mala odlišovať medzi jednou a druhou, najmä vzhľadom na to, že sú spojené. V oboch prípadoch ochrana určite musí mať rovnaké znaky účinnosti a (zdanlivo tiež) dostupnosti a nie dočasnosti“ (pozri bod 48 návrhu na začatie prejudiciálneho konania z 22. marca 2019).

28 Pozri bod 67 rozsudku z 2. marca 2010, Salahadin Abdulla a i. (C-175/08, C-176/08, C-178/08 a C-179/08, EU:C:2010:105), v ktorom Súdny dvor uviedol, že „keďže toto ustanovenie uvádza, že štátny príslušník ‚nemôže ďalej odmietat‘ ochranu krajiny pôvodu, je z [článku 11 ods. 1 písm. e)] možné vyvodit, že predmetnou ‚ochranou‘ je ochrana, ktorá doposiaľ zlyhávala, to znamená ochrana proti aktom prenasledovania uvedeným v smernici“.

29 „Aktérmi prenasledovania alebo vážneho bezprávia“, ako sú definovaní v článku 6 smernice o oprávnení.

30 Pozri analogicky body 56 až 59 rozsudku z 2. marca 2010, Salahadin Abdulla a i. (C-175/08, C-176/08, C-178/08 a C-179/08, EU:C:2010:105), v ktorých Súdny dvor uviedol, že „v zmysle článku 2 písm. c) smernice, utečencom je najmä štátny príslušník tretej krajiny, ktorý sa nachádza mimo tejto krajiny ‚kvôli oprávnenej obave pred prenasledovaním‘... a ktorý ‚v dôsledku uvedených obáv‘ nemôže prijať alebo odmieta ‚ochranu‘ tejto krajiny. Dotknutý štátny príslušník teda musí mať kvôli pomerom existujúcim v jeho krajine pôvodu odôvodnenú obavu, že bude vystavený prenasledovaniu na základe aspoň jedného z piatich dôvodov uvedených v smernici alebo v Ženevskom dohovore. *Tieto pomery totiž preukazujú, že tretia krajina nechráni svojich štátnych príslušníkov pred aktmi prenasledovania.* Tieto pomery sú príčinou, prečo sa dotknutá osoba nemôže domáhať ‚ochrany‘ svojej krajiny pôvodu alebo ju nemôže prijať v zmysle článku 2 písm. c) smernice, to znamená v zmysle schopnosti tejto krajiny predchádzať aktom prenasledovania alebo ich trestať.“ Kurzívou zvýraznil generálny advokát.

57. Súhlasím preto v zásade s pripomienkou Komisie³¹, že postavenie utečenca má byť určené odkazom na jeden test ochrany, ktorý spĺňa požiadavky uvedené v článku 7 smernice o oprávnení. Zdôraznil by som však, že ochrana v krajine štátneho občianstva musí byť dostupná proti všetkým aktérom prenasledovania, tak ako sú definovaní v článku 6 smernice o oprávnení.³²

58. Zatiaľ čo v článku 2 smernice o oprávnení neexistuje žiadna formálna definícia „ochrany“ v pravom slova zmysle, ochrana je v skutočnosti opísaná v článku 7 ods. 2 smernice o oprávnení. K tomu dochádza, keď aktéri ochrany uvedení v článku 7 ods. 1 smernice o oprávnení, prijímajú „primerané opatrenia na zabránenie prenasledovaniu...“, *inter alia*, fungovaním účinného právneho [súdneho – *neoficiálny preklad*] systému na odhalenie, stíhanie a potrestanie činov predstavujúcich prenasledovanie...“³³ a kde žiadateľ „má prístup k takejto ochrane“³⁴.

59. Pokračujúca potreba medzinárodnej ochrany (postavenie utečenca) v prípade ako je prípad vo veci samej je určený medziiným schopnosťou aktéra ochrany prijať primerané opatrenia na zabránenie prenasledovaniu žiadateľa, ktoré sú dostupné nie štátnym aktérom prostredníctvom mimo iného fungovania účinného súdneho systému na odhalenie, stíhanie a potrestanie takých činov zo strany okrem iného nie štátnych aktérov.³⁵

60. Ak z akéhokoľvek dôvodu aktéri ochrany zlyhajú alebo nemôžu prijať takéto primerané opatrenia na predídenie prenasledovaniu žiadateľa, potom je žiadateľ v zásade oprávnený na postavenie utečenca.³⁶

61. Zastávam preto názor, že na účely určenia, či osoba mala oprávnenú obavu pred prenasledovaním v zmysle článku 2 písm. c) smernice o oprávnení zo strany nie štátnych aktérov, treba zohľadniť dostupnosť „ochrany“, ako je opísaná v článku 7 ods. 2 smernice o oprávnení zo strany aktérov ochrany. Rovnakú analýzu treba vykonať v súvislosti so zánikom postavenia utečenca podľa článku 11 ods. 1 písm. e) smernice o oprávnení.

C. O tretej otázke: výklad konceptu ochrany „štátom“ v článku 7 ods. 1 písm. a) smernice o oprávnení – zahrnutie ochranných úkonov klanov/rodín

62. Problematika, ktorú nastoľuje tretia otázka, je jadrom tohto návrhu na začatie prejudiciálneho konania. Je to táto otázka: ak sa „ochrana krajiny štátneho občianstva“ v zmysle článku 11 ods. 1 písm. e) a článku 2 písm. c) smernice o oprávnení týka ochrany štátu podľa článku 7 ods. 1 písm. a) smernice o oprávnení, môže taká ochrana zahŕňať tiež ochranné úkony alebo funkcie vykonávané výlučne súkromnými aktérmi, ako sú rodiny a/alebo klany, ktoré môžu poskytnúť žiadateľovi ochranu?

31 Komisia uviedla, že „účinnosť rozčlenenia definície ‚utečenca‘, uvedený v článku 2 písm. c) smernice, na dva prvky a uplatňovania testu ochrany na prvý prvok, ktorý je odlišný – a viac restriktívny – od testu ochrany uvádzaného v článku 7, nemá základ ani v znení, ani v schéme smernice. Vytvorenie testu súdmi Spojeného kráľovstva totiž predchádzalo prijatiu smernice o oprávnení. Navyše taký prístup v podstate obchádza uplatnenie článku 7 smernice. ‚Napasovaním‘ viac obmedzeného testu ochrany na určenie, či sú obavy žiadateľa oprávnené, a následne použitím tohto testu ako základu pre odmietnutie ďalšieho skúmania toho, či ochrana spĺňa požiadavky článku 7 smernice, členský štát v podstate redukoval na nulu účinnosť tohto ustanovenia“.

32 Podľa článku 6 písm. c) smernice o oprávnení aktéri prenasledovania zahŕňajú „neštátnych aktérov, ak je možné preukázať, že [štát] a [strany alebo organizácie kontrolujúce štát alebo podstatnú časť územia štátu], vrátane medzinárodných organizácií, nie sú schopní alebo ochotní poskytnúť pomoc pred prenasledovaním alebo vážnym bezpráviom, ako je definované v článku 7“. Kurzívou zvýraznil generálny advokát.

33 Na pojednávaní 27. februára 2020 vláda Spojeného kráľovstva uviedla, že použitie slova „spravidla“ v článku 7 ods. 2 smernice o oprávnení malo naznačovať, že kritériá uvedené v tomto ustanovení nie sú vyčerpávajúce alebo dokonca indikatívne, ale namiesto toho predstavujú len špecificky vymenované príklady toho, čo si vyžadoval koncept „ochrany“. Nesúhlasím. Zastávam názor, že kritériá uvedené v článku 7 ods. 2 smernice o oprávnení sú minimálnymi a nevyhnutnými štandardmi pre existenciu vyžadovaného stupňa ochrany. Vyplýva to navyše jasne aj zo znenia bodov 70 a 71 rozsudku z 2. marca 2010, Salahadin Abdulla a i. (C-175/08, C-176/08, C-178/08 and C-179/08, EU:C:2010:105).

34 Pozri článok 7 ods. 2 smernice o oprávnení.

35 Podľa môjho názoru sa musia prijať nielen „primerané opatrenia“, ale tieto musia byť tiež primerane účinné v ich cieľoch.

36 Pozri článok 2 písm. d) smernice o oprávnení. Ak by žiadateľ naopak nebol vystavený prenasledovaniu, ale napriek tomu by čelil nebezpečenstvu „vážneho bezprávia“, ako je definované v článku 15, je v zásade oprávnený na doplnkovú ochranu.

63. Skutkové zistenia, ktoré vykonal Upper Tribunal v tomto kontexte, nadobúdajú určitú relevantnosť. Upper Tribunal poznamenal, že v súvislosti so „štátnymi podmienkami v Mogadiše sa obe strany obmedzujú na prebratie zistení Upper Tribunal vo veci MOJ.“³⁷ Relevantné zistenia vo veci MOJ boli okrem iného tieto:

- „ii) Vo všeobecnosti osoba, ktorá je ‚bežným civilistom‘ (t. j. nie je spojená s bezpečnostnými silami, žiadnym aspektom vládnej alebo úradnej správy ani so žiadnou mimovládnu organizáciou alebo medzinárodnou organizáciou), nebude pri návrate do Mogadiša po období neprítomnosti čeliť žiadnemu skutočnému riziku prenasledovania ani riziku bezprávia, ktoré by si vyžadovalo ochranu podľa článku 3 EDLP alebo článku 15 písm. c) smernice o oprávnení.
 - vii) Osoba, ktorá sa vracia do Mogadiša po období neprítomnosti, sa obráti na svoju najbližšiu rodinu, ak žije v meste, so žiadosťou o pomoc s opätovným usadením sa a zabezpečením živobytia. Napriek tomu, že navrátiliec môže o pomoc požiadať aj členov svojho klanu, ktorí nie sú blízki príbuzní, takáto pomoc bude s najväčšou pravdepodobnosťou poskytnutá iba členom väčšinového klanu, pretože menšinové klany majú pravdepodobne veľmi obmedzené zdroje.
 - viii) Význam členstva v klane v Mogadiše sa zmenil. Klany teraz zabezpečujú nanajvýš mechanizmy sociálnej podpory a pomáhajú so zabezpečením živobytia, pričom rozsah ich ochrannej funkcie sa v porovnaní s minulosťou znížil. V Mogadiše sa nenachádzajú žiadne klanové milície, nedochádza k žiadnemu násiliu medzi klanmi a nedochádza k diskriminačnému zaobchádzaniu na základe členstva v určitom klane, dokonca ani vo vzťahu k členom menšinových klanov.
- ...
- xi) Iba tí, ktorí nemajú podporu zo strany klanu alebo rodiny, ktorí nebudú dostávať platby zo zahraničia a ktorí nemajú pri návrate reálnu možnosť zabezpečiť si prístup k živobytiu, budú čeliť vyhliadke na život za okolností, ktorých úroveň je nižšia ako úroveň prijateľná z hľadiska humanitárnej ochrany.
 - xii) Dôkazy jasne ukazujú, že nie iba tí, ktorí pochádzajú z Mogadiša, sa teraz vo všeobecnosti môžu vrátiť k životu v meste bez toho, aby boli vystavení nebezpečenstvu vážneho bezprávia, ako uvádza článok 15 písm. c). Na druhej strane presťahovanie do Mogadiša pre osobu z menšinového klanu, bez predchádzajúceho spojenia s mestom, žiadnym prístupom k finančným prostriedkom a žiadnou inou formou klanovej, rodinnej alebo sociálnej podpory sa nezdá byť realistické, keďže pri absencii prostriedkov na usadenie sa a nejakej formy pokračujúcej finančnej podpory bude existovať skutočné riziko, že táto osoba nebude mať inú alternatívu ako žiť v utečeneckom tábore, kde existuje skutočná možnosť života v podmienkach, ktoré sú pod úrovňou prijateľnou z hľadiska humanitárnej ochrany.“³⁸

37 Pozri bod 21 návrhu na začatie prejudiciálneho konania z 22. marca 2019. Súdnemu dvoru neprislúcha spochybňovať skutkové zistenia uvádzané vnútroštátnym súdom a na ktorých sa zhodli účastníci konania, ktoré je pred ním vedené. Ak sa však skutkové zistenia v súvislosti so situáciou v Mogadiše zakladajú výlučne na rozsudku MOJ, treba uviesť, že v tomto rozsudku sú časti, ktoré môžu samy osebe naznačovať, že žiadateľ, ako je pán O.A. nemá oprávnenú obavu v súvislosti s možným návratom do Somálska a že táto vec v rozsahu, v akom nastoluje otázky týkajúce sa finančnej podpory atď., je skutočne vecou, ktorá nastoluje otázky neľudského a ponížujúceho zaobchádzania v kontexte potenciálneho vystavenia extrémnej a krutej materiálnej chudobe, skôr než zániku postavenia utečenca ako takého. Opäť však chcem zdôrazniť, že Súdnemu dvoru neprislúcha skúmať pozadie skutkových konštatovaní vnútroštátneho súdu alebo konkrétnych otázok, ktoré položil. Bolo by tiež možné zvýrazniť skutočnosť, že rozsudok MOJ bol vyhlásený v roku 2014 a mohlo by byť legitímne zisťovať, či jeho skutkové zistenia sú naďalej plne relevantné dnes, šesť rokov neskôr. Chcel by som tiež poznamenať, že na pojednávaní 27. februára 2020 francúzska vláda uviedla, že mala veľmi odlišné posúdenie situácie v Somálsku. Toto je však problematika, o ktorej musí s konečnou platnosťou rozhodnúť vnútroštátny súd.

38 Pozri bod 38 návrhu na začatie prejudiciálneho konania z 22. marca 2019.

64. Vo svojom návrhu na začatie prejudiciálneho konania Upper Tribunal poznamenal, že skoršie rozhodnutie MOJ vychádzalo z predpokladu, že „hoci relevantná ochrana musí byť štátnou ochranou, posúdenie efektívnosti tejto ochrany si vyžaduje zváženie ochranných funkcií v širokom zmysle, tak aby zahŕňali funkcie vykonávané rodinami a klanmi. Zdá sa, že podobný prístup zaujal Európsky súd pre ľudské práva (ďalej len „ESLP“) v súvislosti s konceptom ochrany proti neľudskému alebo ponižujúcemu zaobchádzaniu v článku 3 EDLP vo veci RH v. Švédsko (sťažnosť č. 4601/01), 10. september 2015, bod 73.^[39] V súlade s tým existujú značné nejasnosti v súvislosti s pojmom ‚ochrana‘ v článku 11 ods. 1 písm. e) a článku 2 písm. c) smernice o oprávnení“⁴⁰.

65. Ak sa teraz vrátíme k skutkovým okolnostiam tejto veci, ako som už poznamenal, Upper Tribunal ďalej uviedol, že pán O.A. mal v Mogadiše blízku rodinu a túto by mohol požiadať o určitú finančnú podporu. O takú podporu mohol tiež požiadať svoju sestru (ktorá zdá sa žije v Spojených arabských emirátoch) a priateľov z klanu v Spojenom kráľovstve.

66. Z návrhu na začatie prejudiciálneho konania implicitne vyplýva – hoci výslovne sa v ňom nič také neuvádza –, že Upper Tribunal zastával názor, že dostupnosť štruktúry podpory klanu a rodiny poskytne pánovi O.A. štruktúru podpory predstavujúcu alternatívnu formu ochrany, hoci zdá sa prevažne prostriedkami finančnej a inej praktickej pomoci, skôr než podporu určenú na ochranu jeho vlastnej osobnej bezpečnosti.

67. Na tomto pozadí sa otázka skutočne redukuje na to, či údajná dostupnosť takej finančnej a inej praktickej podpory od súkromných aktérov môže aspoň čiastočne spĺňať požiadavky článku 7 smernice o oprávnení v rozsahu, v akom ide o akékoľvek skúmanie ochrany. Podľa môjho názoru tak zo znenia, ako aj zo všeobecného kontextu článku 7 je zrejme, že nemôže.

68. Článok 7 ods. 1 písm. b) smernice o oprávnení uvádza, že ochrana môže byť poskytovaná buď štátom, alebo:

„stranami alebo organizáciami, vrátane medzinárodných organizácií kontrolujúcich štát alebo podstatnú časť územia štátu“.

69. Zo znenia článku 7 ods. 1 písm. b) smernice o oprávnení je tak jasné, že predmetné strany alebo organizácie musia kontrolovať štát alebo podstatnú časť štátu. Článok 7 ods. 2 smernice o oprávnení si ďalej vyžaduje, aby tieto strany alebo organizácie museli tiež prijať primerané opatrenia na poskytnutie ochrany pred prenasledovaním alebo utrpením vážneho bezprávia, prostredníctvom „fungovan[ia] účinného právneho [súdneho – *neoficiálny preklad*] systému na odhalenie, stíhanie a potrestanie činov predstavujúcich prenasledovanie alebo vážne bezprávie“.

70. Všetko to znamená, že tieto strany alebo organizácie sa musia usilovať vykonávať, alebo nahrádzať štátnu suverenitu (alebo niečo, čo sa jej približuje) vo vzťahu ku krajine pôvodu žiadateľa, pretože to je to, čo odkaz na „kontrolu štátu“ v článku 7 ods. 1 písm. b) smernice o oprávnení nevyhnutne znamená. Konkrétne tieto strany alebo organizácie musia usilovať o poskytovanie policajného a súdneho systému založeného na ľudskej dôstojnosti a vláde zákona, aby naplnili toto ustanovenie. Ako poznamenal generálny advokát Mazák vo svojich návrhoch prednesených vo veci Salahadin Abdulla a i. (C-175/08, C-176/08, C-178/08 a C-179/08, EU:C:2009:551), tieto legislatívne požiadavky „predpokladajú prítomnosť aktéra ochrany, ktorý má právomoc, organizačnú štruktúru a prostriedky na udržanie – okrem iného – minimálnej úrovne práva a poriadku v krajine štátnej príslušnosti utečenca“⁴¹.

39 Rozsudok ESLP, RH v. Švédsko, 10. septembra 2015 (CE:ECHR:2015:0910JUD000460114, bod 73).

40 Pozri bod 49 návrhu na začatie prejudiciálneho konania z 22. marca 2019.

41 Návrhy, ktoré predniesol generálny advokát Mazák vo veci Salahadin Abdulla a i. (C-175/08, C-176/08, C-178/08 a C-179/08, EU:C:2009:551, bod 54).

71. Francúzska vláda vo svojich písomných pripomienkach a na pojednávaní 27. februára poukázala na zásadný rozsudok Cour nationale du droit d'asile (CNDA) (Národný súd pre azylové právo) z 3. mája 2016, No 15033525. V bode 4 tohto rozsudku CNDA rozhodol, že „ak je preukázané, že štátna ochrana neexistuje, určité orgány taxatívne definované v článku L. 713-2 [(zákoník o vstupe a pobyte cudzích štátnych príslušníkov a práve azylu)]⁴² môžu ponúkať ochranu, ktorú tento štát nie je schopný poskytovať na svojom vlastnom území; spomedzi týchto orgánov *organizácie kontrolujúce podstatnú časť územia štátu sú tie, ktoré majú stabilné inštitucionálne štruktúry, ktoré im umožňujú vykonávať výlučnú a sústavnú civilnú a vojenskú kontrolu na vymedzenom území, v rámci ktorého štát už neplní povinnosti, alebo nevykonáva svoju suverenitu*; po tom, čo boli tieto zásadné prvky splnené, a pokiaľ samotná táto organizácia nie je aktérom údajného prenasledovania, treba určiť, či náhradná ochrana, ktorú ponúka táto organizácia, je pre dotknutú osobu *dostupná, účinná a nie dočasná*“⁴³.

72. Túto pasáž z rozsudku CNDA, ktorá stručne vystihuje podstatu článku 7 ods. 1 písm. b), by myslím bolo ťažké vylepšiť. Z mojej strany zastávam názor, že správne odráža pozíciu európskeho normotvorcu, ako sa uvádza v článku 7 smernice o oprávnení a skutočne výklad tohto ustanovenia Súdny dvor už podal v rozsudku z 2. marca 2010, Salahadin Abdulla a i. (C-175/08, C-176/08, C-178/08 a C-179/08, EU:C:2010:105).

73. V rozsahu, v akom sa to týka tejto veci, nie je podľa môjho názoru potrebné byť konkrétnejší, pretože v návrhu na začatie prejudiciálneho konania sa neuvádza nič, čo by naznačovalo, že štruktúra rodinnej podpory, alebo klanový systém v Somálsku, a konkrétnejšie v Mogadiše, by čo i len vzdialene mohli splniť túto požiadavku, hoci overiť to prislúcha vnútroštátnemu súdu.

74. Aj pri akceptovaní predchádzajúcich všeobecných konštatovaní Upper Tribunal vo veci MOJ (ktoré Upper Tribunal prebral na účely tejto veci) a špecifických konštatovaní vo vzťahu k pánovi O.A. v tejto veci, dôkazy jednoducho preukazujú, že klanový systém v Mogadiše poskytuje neformálnu – hoci nepochybne dôležitú – štruktúru sociálnej podpory. Ako uviedol Upper Tribunal, pán O.A. mohol požiadať členov rodiny (a možno tiež jeho klanu) o nejakú finančnú podporu v prípade, ak by sa tam mal vrátiť. Tieto závery si vyžadujú nasledujúce odpovede.

75. Po prvé dostupnosť takej finančnej podpory nie je v kontexte zániku postavenia utečenca relevantná. Ako som už uviedol, bola by relevantná v prípade oddelenej otázky, či by deportácia bývalého utečenca do Somálska vystavila túto osobu skutočnému nebezpečenstvu extrémnej a krutej materiálnej chudoby, čím by došlo k porušeniu záruk týkajúcich sa neľudského alebo ponížujúceho zaobchádzania, ktoré obsahuje článok 3 EDLP a extenzívne článok 4 Charty. To je, ako navrhujem, skutočné vysvetlenie rozhodnutí, ako je RH v. Švédsko⁴⁴, na ktoré Upper Tribunal poukazuje a podrobne ktorého hneď rozoberiem.

76. Po druhé v týchto skutkových zisteniach nie je nič, čo by naznačovalo, že tento klanový a rodinný systém podpory kontroluje Somálsko alebo akúkoľvek časť tohto štátu spôsobom uvádzaným v článku 7 ods. 1 b). Neuvádza sa ani, že títo súkromní aktéri sa usilujú prevádzkovať kvázi-policajný a justičný systém založený na ľudskej dôstojnosti a vláde zákona, alebo že sa pokúšajú poskytnúť taký policajný a justičný systém.

77. Ďalšou úvahou, ktorá je tu prítomná je, že článok 7 ods. 1 písm. b) smernice o oprávnení sa odlišuje od aktuálneho znenia Ženevského dohovoru v tom, že predvída, že ochrana môže byť poskytovaná nie štátnymi aktérmi, vrátane medzinárodných organizácií. Hoci sa dôrazne namietalo, že v tejto súvislosti článok 7 ods. 1 písm. b) smernice o oprávnení nie je v súlade so Ženevským dohovorom⁴⁵, možno na tieto účely postačuje povedať, že normotvorca Únie sa tým pravdepodobne

42 Odseky 2 a 3 tohto článku preberajú ustanovenia článku 7 smernice o oprávnení.

43 Kurzívou zvýraznil generálny advokát.

44 Rozsudok ESLP, 10. septembra 2015, RH v. Švédsko (CE:ECHR:2015:0910JUD00460114).

45 O'SULLIVAN, M.: c. d., s. 98 – 108.

usiloval o zohľadnenie reálnych skúseností od nadobudnutia platnosti tohto dohovoru pred mnohými desaťročiami 22. apríla 1954. To zahŕňa humanitárne intervencie zo strany Spojených národov, intervencie v určitých štátoch zo strany mnohonárodných vojenských síl a fenomén „skrachovaných“ štátov, kde všeobecný aparát tradičného štátu jednoducho prestal existovať v pravom zmysle slova. Zdá sa, že tento vývoj tvorcovia Ženevského dohovoru, kde sa existencia ochrany predikovala na fungujúcom štátnom aparáte, neočakávali.

78. Na základe všetkých dôvodov, ktoré som už spomenul, zastávam názor, že treba vychádzať z predpokladu, že hoci odchyľujúc sa od aktuálneho znenia Ženevského dohovoru, normotvorca Únie týmto spôsobom zamýšľal, aby základné ciele Ženevského dohovoru boli napriek tomu rešpektované. Z toho vyplýva, že článok 7 ods. 1 písm. b) smernice o oprávnení by sa mal vykladať s prihliadnutím na túto základnú zásadu. Ochrana zamýšľaná Ženevským dohovorem je v zásade tradičnou ochranou ponúkanou štátom, konkrétne účinný právny a policajný systém založený na vládne zákona.

79. Všetko to nasvedčuje záveru, že nie štátna ochrana, ktorú uvádza článok 7 ods. 1 písm. b) smernice o oprávnení nie je jednoducho ochrana, ktorú by mohli poskytovať čisto súkromné strany – ako napríklad súkromná bezpečnostná služba strážiaca ohradené priestranstvo⁴⁶ – ale skôr ochrana ponúkaná nie štátnymi aktérmi, ktorí kontrolujú celý štát alebo podstatnú časť územia štátu a ktorí sa tiež usilovali o nahradenie tradičných funkcií štátu poskytovaním alebo podporou účinného právneho a policajného systému založeného na vládne zákona. Inými slovami, článok 7 ods. 1 písm. b) smernice o oprávnení by sa mal vnímať ako v podstate doplňujúce a výnimočné ustanovenie, ktoré zohľadňuje súčasnú skúsenosť, o ktorej som už rozprával, kde výnimočne je krajina štátneho občianstva celá, alebo čiastočne kontrolovaná nie štátnymi aktérmi, ktorí v podstate usilujú o nahradenie justičného a policajného systému tradičného štátneho aparátu.

1. Rozhodnutie ESLP vo veci R.H. v. Švédsko

80. Pri tom, ako som dospel k tomuto záveru, som neprehliadol rozhodnutie ESLP vo veci R.H. v. Švédsko⁴⁷, na ktoré odkazuje Upper Tribunal a na ktoré odkazovali aj účastníci konania na pojednávaní. Ako uznáva samotné toto rozhodnutie, bol to rozsudok, ktorý vo veľkej miere vychádzal zo skutkového stavu v tejto konkrétnej veci. V tomto rozsudku ESLP rozhodoval o návrhoch navrhovateľky – ženy, ktorá tvrdila, že jej práva podľa článku 3 EDLP budú porušené, ak by bola vrátená do Mogadiša. ESLP rozhodol, že deportácia pani R.H., ktorej žiadosť o azyl bola predtým zamietnutá, do Somálska (a konkrétne do Mogadiša), by neporušovala zákaz mučenia alebo neľudského alebo ponižujúceho zaobchádzania, alebo trestania, uvádzaný v článku 3 EDLP.⁴⁸

46 Odkaz vlády Spojeného kráľovstva na bod 249 rozsudku ESLP, 28. novembra 2011, Sufi a Elmi v. Spojené kráľovstvo (CE:ECHR:2011:0628JUD000831907), nie je môjím priamo relevantný. V uvedenej veci ESLP konštatoval, že možnosť, že niektorí jednotlivci, ktorí boli mimoriadne dobre spojení s „vplyvnými aktérmi“ v Mogadiše môžu byť schopní získať ochranu a žiť v meste bezpečne, bola zriedkavá, keďže iba tí so stykmi na najvyššej úrovni by boli v situácii, aby si mohli dovoliť takúto ochranu. Poznamenal tiež, že navrhovateľ, ktorý nebol v Somálsku po nejakú dobu, pravdepodobne nemal kontakty potrebné na to, aby si dovoľil ochranu pri návrate. ESLP tak prijal záver, že násilie v Mogadiše je na takej úrovni intenzity, že ktokoľvek v meste, možno s výnimkou tých, ktorí majú dobré spojenie s „vplyvnými aktérmi“, by bol v skutočnom nebezpečenstve zaobchádzania zakázaného článkom 3 EDLP. Samotná vláda Spojeného kráľovstva na pojednávaní 27. februára 2020 uznala, že pán O.A. nebol v Somálsku 25 rokov a nič nenasvedčuje tomu, že by patril do tejto privilegovanej kategórie osôb. V každom prípade, ako som už poznamenal, test podľa článku 3 EDLP je oddelený a odlišný od otázky oprávnenia na postavenie utečenca vzhľadom na znenie článku 7 smernice.

47 Rozsudok ESLP, 10. septembra 2015, RH v. Švédsko (CE:ECHR:2015:0910JUD00460114).

48 V bode 56 rozsudku z 10. septembra 2015, RH v. Švédsko (CE:ECHR:2015:0910JUD00460114), ESLP konštatoval, že „vyhostenie zmluvným štátom môže vyvolať otázky v zmysle článku 3 a tým založiť zodpovednosť tohto štátu podľa [EDLP], pokiaľ sa ukázu opodstatnené dôvody domnievať sa, že dotknutá osoba, ak by bola deportovaná, by čelila skutočnému nebezpečenstvu vystavenia v prijímajúcej krajine zaobchádzaniu odporujúcemu článku 3. V takom prípade článok 3 predvída povinnosť nedeportovať predmetnú osobu do tejto krajiny [Tarakhel v. Švajčiarsko (GC), č. 29217/12, bod 93, *Zbierka rozhodnutí ESLP* 2014, s ďalšími odkazmi]“. V bode 57 tohto rozsudku ESLP uviedol, že „vzhľadom na absolútnu povahu garantovaného práva, sa článok 3 [EDLP] môže uplatniť tiež tam, kde nebezpečenstvo pochádza od osôb alebo skupín osôb, ktoré nie sú verejnými činiteľmi. Treba však preukázať, že nebezpečenstvo je skutočné a že orgány prijímajúceho štátu nie sú schopné predísť nebezpečenstvu poskytnutím primeranej ochrany“.

81. V tejto súvislosti navrhovateľka uvádzala, že pokiaľ by jej vyhostenie bolo vykonané, čelila by skutočnému nebezpečenstvu zavraždenia zo strany jej strýkov, pretože odmietla súhlasiť s vydajom, ktorý jej bol vnucovaný, predtým ako ušla zo Somálska, alebo by bola po návrate nútená vydať sa za niekoho proti svojej vôli. Uvádzala, že všeobecná situácia v Somálsku je pre ženy veľmi krutá, najmä pre ženy, ktoré nemajú prepojenie s mužskou časťou spoločnosti. V dôsledku toho by jej hrozilo, že bude žiť sama v utečeneckom tábore, čo by ju vystavilo vážnemu nebezpečenstvu.⁴⁹ ESLP najprv konštatoval, že neexistuje žiadny údaj o tom, že situácia v Mogadiše je takej povahy, že by každého, kto sa nachádza v tomto meste, vystavovala skutočnému nebezpečenstvu zaobchádzania v rozpore s článkom 3 EDLP. V nadväznosti na to ESLP preskúmal osobné okolnosti navrhovateľky v prípade jej návratu. Jej návrh bol zamietnutý z dôvodu skutočností, ktoré ESLP opísal takto:

„73. V súhrne sa súd domnieva, že v tvrdeniach navrhovateľky sú značné nezrovnalosti. Návrhom týkajúcim sa jej osobných skúseností a nebezpečenstiev, ktoré jej hrozia po návrate, nebolo vyhovené. V dôsledku toho neexistuje základ pre konštatovanie, že pokiaľ by sa vrátila do Mogadiša ako osamelá žena, existovalo by riziko, že dôjde k takej situácii. V tejto súvislosti súd poznamenáva, že navrhovateľka bola informovaná o smrti jej otca v roku 2010 a jej matky v roku 2011, čo naznačuje, že si v Mogadiše zachovala kontakty. Navyše má rodinu, ktorá žije v tomto meste, vrátane brata a strýkov. Treba teda konštatovať, že má prístup k podpore rodiny a ochrane mužskej časti spoločnosti. Okrem toho nebolo preukázané, že navrhovateľka by sa musela uchýliť k životu v tábore pre utečencov.

74. V dôsledku toho, bez prehliadania ťažkej situácie žien v Somálsku, vrátane Mogadiša, súd v tejto konkrétnej veci nemôže konštatovať, že navrhovateľka by čelila reálnemu riziku zaobchádzania v rozpore s článkom 3 [EDLP], ak by sa vrátila do tohto mesta. Jej deportácia do Mogadiša by preto so sebou neprinášala porušenie tohto ustanovenia.“

82. Hoci je pravda, že existencia štruktúry rodinnej podpory bola faktorom, ktorý v určitom rozsahu ovplyvnil závery ESLP o tom, že navrhovateľka nebude čeliť riziku zaobchádzania v rozpore s článkom 3 EDLP, ak by sa vrátila do Mogadiša, nemožno povedať, že v tejto konkrétnej súvislosti rozhodnutie R.H. v. Švédsko formulovalo nejakú širšiu zásadu. Je to tiež zrejmé zo skutočnosti, že ESLP považoval jej tvrdenia za nedôveryhodné.⁵⁰ Účelom dôkazu o rodinných väzbách a praktickej podpore v Mogadiše a kdekoľvek inde na to ESLP poukázal, bolo v podstate najmä sponchybníť dôveryhodnosť tvrdení navrhovateľky.

83. Aj keby to bolo inak, treba pripomenúť, že test ochrany, na ktorý poukazuje článok 7 ods. 1 písm. b) smernice o oprávnení, je dosť odlišný, než test zakazujúci odsun osoby do štátu, kde existuje vážne nebezpečenstvo neludského alebo ponižujúceho zaobchádzania podľa článku 3 EDLP alebo, čo sa týka tejto oblasti, na účely článku 4 a článku 19 ods. 2 Charty. V súlade s tým si nemyslím, že toto rozhodnutie je významne nápomocné v súvislosti so špecifickou otázkou vnútroštátneho súdu, týkajúcou sa výkladu smernice o oprávnení.

84. Zastávam preto názor, že v súlade s článkom 7 ods. 1 a článkom 11 ods. 1 písm. e) smernice o oprávnení „ochrana“ sa môže poskytovať štátom, alebo alternatívne nie štátnymi aktérmi, ktorí kontrolujú celý štát, alebo podstatnú časť štátu a ktorí sa tiež pokúsili nahradiť tradičné funkcie štátu poskytovaním alebo podporou účinného právneho a policajného systému založeného na vládě zákona. Iba čisto finančná a/alebo materiálna podpora poskytovaná nie štátnymi aktérmi nedosahuje prah ochrany uvádzaný v článku 7 smernice o oprávnení.

⁴⁹ ESLP najprv skúmal situáciu v Mogadiše a konštatoval, že nič nenasvedčuje tomu, že situácia by bola takej povahy, že by každú osobu prítomnú v tomto meste stavala do skutočného nebezpečenstva zaobchádzania v rozpore s článkom 3. ESLP tak skúmal osobnú situáciu navrhovateľky.

⁵⁰ Pozri bod 72, v ktorom ESLP uviedol, že má vážne pochybnosti o pravdivosti tvrdení navrhovateľky.

D. O štvrtej otázke: Výklad článku 11 ods. 1 písm. e) smernice o oprávnení

85. Posledná otázka sa týka výkladu článku 11 ods. 1 smernice o oprávnení, ktorý sa týka zániku postavenia utečenca a konkrétne toho, či odkaz v článku 11 ods. 1 písm. e) na „ochranu krajiny štátneho občianstva“ predpokladá, že akékoľvek zisťovanie týkajúce sa povahy ochrany dostupnej v tejto krajine v kontexte rozhodnutia o zániku je v podstate rovnaké ako zisťovanie, ktoré predvída článok 7 v rozsahu, v akom sa týka akéhokoľvek udelenia takého postavenia.

86. Článok 11 ods. 1 sa týka okolností za ktorých štátny príslušník tretej krajiny prestáva byť utečencom. V relevantnej časti uvádza toto:

„Štátny príslušník tretej krajiny alebo osoba bez štátneho občianstva stratí postavenie utečenca, ak:

...

e) nemôže ďalej odmietať ochranu štátu, ktorého štátne občianstvo má, pretože zanikli okolnosti, pre ktoré sa jej priznalo postavenie utečenca;“

87. V tejto súvislosti článok 11 ods. 1 písm. e) smernice o oprávnení takmer doslovne opakuje ustanovenia článku 1 časti C ods. 5 Ženevského dohovoru. Toto posledné uvedené ustanovenie tiež stanovuje podmienky, ktoré musia byť splnené v súvislosti so zánikom postavenia utečenca.

„Tento dohovor stráca platnosť pre ktorúkoľvek osobu, na ktorú sa vzťahujú podmienky uvedené v časti A, ak:

...

5) nemôže ďalej odmietať ochranu štátu, ktorého štátne občianstvo má, pretože zanikli okolnosti, pre ktoré sa jej priznalo postavenie utečenca;

...“

88. Zo znenia Ženevského dohovoru je zrejme a – na účely tejto veci konkrétne – zo smernice o oprávnení, že pre udelenie, ako aj zánik postavenia utečenca je kľúčová otázka potreby. Tak ako žiadateľ, ktorý môže poukázať na oprávnenú obavu pred prenasledovaním má nárok na postavenie utečenca, aj zmena má svoj význam. Ak sa okolnosti, ktoré boli základom pre potrebu medzinárodnej ochrany a udelenie postavenia utečenca dostatočne zmenili tak, že takáto medzinárodná ochrana už nie je potrebná, potom postavenie utečenca v zásade môže zaniknúť.⁵¹

89. Ako uvádza článok 11 ods. 2 smernice o oprávnení, zmena okolností musí byť samozrejme „významného a nedečasného charakteru“ a ako Súdny dvor poznamenal v bode 73 rozsudku z 2. marca 2010, Salahadin Abudlla a i. (C-175/08, C-176/08, C-178/08 a C-179/08, EU:C:2010:105), znamená to, že sa tak stane, iba ak „faktory, ktoré odôvodňovali obavu utečenca z prenasledovania, sú natrvalo odstránené“. Všetko toto znamená, že členské štáty by mali pristupovať k otázke zániku postavenia utečenca s určitou opatrnosťou, poskytujúc, ak to treba, osobe, ktorá požíva status utečenca, výhodu akýchkoľvek pochybností. Slovom Súdneho dvora, iba ak nebezpečenstvo prenasledovania možno považovať za „natrvalo odstránené“, možno odňať postavenie utečenca.

⁵¹ Ako stručne uviedol Court of Appeal for England and Wales (Odvolací súd pre Anglicko a Wales), mala by „jednoducho existovať symetria medzi udelením a zánikom postavenia utečenca“. Pozri rozsudok Secretary of State for the Home Department v. MA (Somálsko) [2018] EWCA Civ 994, [2019] 1, *Weekly Law Reports* 241, bod 47, per Arden L.J.

90. Základným bodom však ostáva: udelenie, ako aj ukončenie medzinárodnej ochrany sú v podstate symetrické. Práve toto jasne vyplýva z bodov 65 až 70 rozsudku Súdneho dvora z 2. marca 2010, Salahadin Abdulla a i. (C-175/08, C-176/08, C-178/08 a C-179/08, EU:C:2010:105), ktoré znejú takto:

„Článok 11 ods. 1 písm. e) smernice rovnako ako článok 1 časť C ods. 5 Ženevského dohovoru stanovuje stratu postavenia utečenca v prípade, keď zaniknú okolnosti, na základe ktorých bolo toto postavenie priznané, alebo inak povedané, ak už nie sú splnené podmienky na priznanie postavenia utečenca.

Samotné znenie tohto článku, v ktorom sa uvádza, že keď ‚zanikli okolnosti‘, štátny príslušník ‚nemôže ďalej odmietat‘ ochranu štátu, ktorého štátne občianstvo má, zakotvuje príčinnú súvislosť medzi zmenou okolností a skutočnosťou, že dotknutá osoba ďalej nemôže trvať na odmietaní ochrany, a teda zachovať si postavenie utečenca, pretože pôvodné obavy z prenasledovania sa už nezdarujú byť opodstatnené.

Keďže toto ustanovenie uvádza, že štátny príslušník ‚nemôže ďalej odmietat‘ ochranu krajiny pôvodu, *je z neho možné vyvodit, že predmetnou ‚ochranou‘ je ochrana, ktorá doposiaľ zlyhávala, to znamená ochrana proti aktom prenasledovania uvedeným v smernici.*

Okolnosti preukazujúce neschopnosť, alebo naopak schopnosť krajiny pôvodu zabezpečiť ochranu proti aktom prenasledovania tak predstavuje rozhodujúci prvok pri posudzovaní na účely priznania, resp. odňatia postavenia utečenca.

K zániku postavenia utečenca preto dochádza vtedy, keď sa zdá, že štátny príslušník už v krajine svojho pôvodu nie je vystavený okolnostiam, ktoré by preukazovali neschopnosť uvedenej krajiny poskytnúť mu ochranu proti aktom prenasledovania, ktorým by bol vystavený z jedného z piatich dôvodov uvedených v článku 2 písm. c) smernice. Predpokladom takéhoto zániku je teda to, že zmenou okolností boli odstránené príčiny, ktoré viedli k priznaniu postavenia utečenca.

Aby bolo možné dospieť k záveru, že utečencova obava z prenasledovania už nie je opodstatnená, príslušné orgány musia podľa článku 7 ods. 2 smernice vzhľadom na individuálnu situáciu utečenca overiť, či aktéri ochrany tretej krajiny prijali primerané opatrenia na zabránenie prenasledovaniu, najmä či disponujú účinným súdnym systémom na odhaľovanie, stíhanie a trestanie aktov, ktoré predstavujú prenasledovanie, a či dotknutý štátny príslušník bude mať v prípade straty postavenia utečenca k tejto ochrane prístup⁵².

91. Z toho zas vyplýva, že povaha skúmania ochrany je v oboch prípadoch⁵³ v podstate rovnaká. Postavenie utečenca bude udelené tam, kde táto ochrana absentuje a zodpovedajúco tomu potreba postavenia utečenca skončí tam, kde sa okolnosti v krajine štátneho občianstva trvalo zmenili⁵⁴ tak, že v krajine štátneho občianstva žiadateľa sú dostupné adekvátne úrovne ochrany a žiadateľ alebo žiadateľka má k nim prístup.

⁵² Body 65 až 70 rozsudku. Kurzívou zvýraznil generálny advokát.

⁵³ V súlade s článkom 7 a článkom 11 ods. 1 písm. e) smernice o oprávnení.

⁵⁴ V bode 73 rozsudku z 2. marca 2010, Salahadin Abdulla a i. (C-175/08, C-176/08, C-178/08 a C-179/08, EU:C:2010:105), Súdny dvor uviedol, že „zmena okolností má ‚významný a nedočasný charakter‘ v zmysle článku 11 ods. 2 smernice, ak je možné sa domnievať, že faktory, ktoré odôvodňovali obavu utečenca z prenasledovania, sú natrvalo odstránené“.

VII. Návrh

92. V súlade s tým navrhujem, aby sa na otázky, ktoré predložil Upper Tribunal (Immigration and Asylum Chamber) [Druhostupňový súd (oddelenie pre imigračné a azylové veci)] Londýn (Spojené kráľovstvo) odpovedalo takto:

Koncept „ochrany krajiny štátneho občianstva“ v článku 2 písm. c) a článku 11 ods. 1 písm. e) smernice Rady 2004/83/ES z 29. apríla 2004 o minimálnych ustanoveniach pre oprávnenie a postavenie štátnych príslušníkov tretej krajiny alebo osôb bez štátneho občianstva ako utečencov alebo osôb, ktoré inak potrebujú medzinárodnú ochranu, a obsah poskytovanej ochrany odkazuje primárne na štátnu ochranu zo strany krajiny štátneho občianstva žiadateľa. V ustanoveniach článku 7 ods. 1 písm. b) a ods. 2 smernice 2004/83 sa však nevyhnutne implicitne uvádza, že v určitých situáciách iní aktéri než štát, ako sú strany alebo organizácie, môžu poskytovať ochranu považovanú za rovnocennú štátnej ochrane namiesto štátu, ak títo nie štátni aktéri kontrolujú celý štát alebo podstatnú časť územia štátu a pokúsili sa tiež nahradiť tradičné funkcie štátu poskytovaním alebo podporou účinného právneho a policajného systému založeného na vláde zákona. Iba čisto finančná a/alebo materiálna podpora poskytovaná nie štátnymi aktérmi nedosahuje prah ochrany uvádzaný v článku 7 smernice 2004/83.

Na účely zistenia, či osoba má oprávnené obavy pred prenasledovaním v súlade s článkom 2 písm. c) smernice 2004/83 zo strany nie štátnych aktérov, treba zohľadniť dostupnosť „ochrany“, ako je opísaná v článku 7 ods. 2 tejto smernice zo strany aktérov ochrany. Rovnakú analýzu treba vykonať v súvislosti so zánikom postavenia utečenca v súlade s článkom 11 ods. 1 písm. e) smernice 2004/83.

Pojem „ochrana krajiny štátneho občianstva“ v článku 11 ods. 1 písm. e) smernice 2004/83 predpokladá, že skúmanie týkajúce sa povahy ochrany dostupnej v tejto krajine v kontexte rozhodnutia o odňatí postavenia utečenca je rovnaké, aké predpokladá článok 7 tejto smernice. Aby bolo možné dospieť k záveru, že utečencova obava z prenasledovania už nie je opodstatnená, príslušné orgány musia podľa článku 7 ods. 2 smernice 2004/83 vzhľadom na individuálnu situáciu utečenca overiť, či aktéri ochrany tretej krajiny prijali primerané opatrenia na zabránenie prenasledovaniu, najmä či disponujú účinným právnym systémom na odhaľovanie, stíhanie a trestanie aktov, ktoré predstavujú prenasledovanie, a či dotknutý štátny príslušník bude mať v prípade straty postavenia utečenca k tejto ochrane prístup.