

NÁVRHY GENERÁLNEHO ADVOKÁTA

M. POIARES MADURO

prednesené 9. septembra 2008¹

1. Spor, ktorý viedol k podaniu tohto návrhu na začatie prejudiciálneho konania, ponúka Súdnemu dvoru možnosť spresniť podmienky týkajúce sa doplnkovej ochrany poskytnutej na základe priznania postavenia utečenca štátnym príslušníkom tretích krajín podľa článku 15 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 ochrany² (ďalej len „smernica“). Formulácia prejudiciálnej otázky vedie súd Spoločenstva k porovnaniu rozsahu ochrany Spoločenstva vo vzťahu k ochrane, ktorú stanovuje článok 3 Európskeho dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd, podpísaného v Ríme 4. novembra 1950 (ďalej len „EDLP“). Táto otázka nás núti preskúmať vzťahy, ktoré existujú medzi dvoma právnymi poriadkami, vzťahy, ktoré s cieľom vytvoriť európsky priestor ochrany základných práv, medzi ktoré patrí právo na azyl, nemožno zanedbať. Ešte väčší význam má základná otázka, ktorá vyplýva z tohto sporu, smerujúca k určeniu úrovne individualizácie reálneho rizika, ktorému je osoba vystavená, potrebnej na poskytnutie doplnkovej ochrany stanovenej smernicou.

I — Skutkové okolnosti vo veci samej, právny rámec a prejudiciálne otázky

2. Spor, v rámci ktorého boli Súdnemu dvoru položené prejudiciálne otázky, vznikol následkom rozhodnutia Staatssecretaris van Justitie o zamietnutí žiadostí pána a pani Elgafajiovcov, irackých štátnych príslušníkov, o udelenie povolenia na prechodný pobyt v Holandsku.

3. Dňa 20. decembra 2006 Staatssecretaris van Justitie, žalovaný vo veci samej, odôvodnil svoje rozhodnutie o zamietnutí týchto žiadostí tým, že žalobcovia vo veci samej nálezite nepreukázali reálne riziko vážneho a individuálneho ohrozenia, ktorému boli vystavení v ich krajine pôvodu. Odkazuje

1 — Jazyk prednesu: francúzština.

2 — Ú. v. EÚ L 304, s. 12; Mim. vyd. 19/007, s. 96.

predovšetkým na článok 29 odsek 1 písm. b) a d) holandského zákona z roku 2000 o cudzincoch (Vreemdelingenwet, ďalej len „Vw 2000“) a na výklad, ktorý bol k nemu daný.

d) pre ktorého by bolo opatrenie návratu do krajiny pôvodu na základe posúdenia [Staatssecretaris] obzvlášť prísne v súvislosti so všeobecnou situáciou v tejto krajine.”

4. Článok 29 ods. 1 písm. b) a d) Vw 2000 stanovuje:

5. Bod C1/4.3.1 obežníka o cudzincoch z roku 2000 (Vreemdelingencirculaire 2000, ďalej len „obežník z roku 2000“) v znení platnom k 20. decembru 2006 stanovuje:

„Povolenie na prechodný pobyt podľa článku 28 možno udeliť cudzincovi:

„Článok 29 ods. 1 písm. b) [Vw 2000] umožňuje udeliť povolenie na pobyt, ak cudzinec náležite preukázal, že existujú primerané dôvody domnievať sa, že v prípade vyhostenia bude vystavený reálnemu riziku, že bude podrobený mučeniu, neludskému alebo ponižujúcemu zaobchádzaniu alebo trestu.“ Obežník 2000 spresňuje, že toto ustanovenie vyplýva z článku 3 EDLP, v zmysle ktorého „nikoho nemožno mučiť alebo podrobovať neludskému alebo ponižujúcemu zaobchádzaniu alebo trestu“. Na základe toho vyhostenie do krajiny, v ktorej je určitá osoba vystavená reálnemu riziku takého zaobchádzania, predstavuje porušenie tohto článku. V prípade, že existencia tohto rizika bola alebo je preukázaná, príslušné holandské orgány v zásade udelia povolenie na prechodný pobyt (azyl).

...

b) ktorý preukázal, že existujú skutočné dôvody domnievať sa, že v prípade vyhostenia bude vystavený reálnemu riziku, že bude podrobený mučeniu, neludskému alebo ponižujúcemu zaobchádzaniu alebo trestu;

6. Žalobcovia sa domnievajú, že preukázali existenciu reálneho rizika, ktoré by znášali v prípade ich vyhostenia do Iraku. Na podporu svojich tvrdení uvádzajú osobitné skutkové okolnosti ich prípadu. Tvrdia totiž, že pán

...

Elgafaji, ktorý má šiitský pôvod, pracoval počas obdobia dvoch rokov v Bagdade ako bezpečnostný agent britského podniku Janusian security, ktorý zabezpečuje prevoz osôb medzi „zelenou zónou“ a letiskom. Strýko pána Elgafajihho, ktorý pracoval v tej istej organizácii, bol obeťou útoku milícií, ako vyplýva z úmrtného listu, podľa ktorého zomrel v dôsledku teroristického útoku. O niekoľko dní neskôr bol na dvere pána Elgafajihho a pani Elgafajiovej, jeho manželky sunitského pôvodu, pripevnený výhražný list s týmto znením: „Smrť kolaborantom.“ S ohľadom na tieto skutočnosti podali manželia Elgafajiovci žiadosť o azyl v Holandsku, kde už žije otec, matka a sestry pána Elgafajihho.

oprávnená ako utečenec, ale vzhľadom ku ktorej boli preukázané podstatné dôvody domnievať sa, že dotknutá osoba v prípade, ak by bola vrátená do svojej krajiny pôvodu alebo v prípade osoby bez štátneho občianstva do krajiny svojho doterajšieho pobytu, čelila by reálnemu riziku utrpenia vážneho bezprávia, ako je definované v článku 15...“.

10. Podľa článku 15 „vážne bezprávie pozostáva z:

7. Staatssecretaris van Justitie však rozhodol, že dokumenty, ktoré predložili žalobcovia vo veci samej, a najmä absencia oficiálnych dokumentov nestačia na preukázanie hrozby, ktorej by boli žalobcovia vystavení v prípade ich vyhostenia do krajiny pôvodu, a na základe toho ich situácia nepatrí do rozsahu pôsobnosti článku 29 ods. 1 písm. b) a d) Vw 2000.

a) trestu smrti alebo popravy, alebo

8. Žalobcovia namietali proti tomuto rozhodnutiu, odvolávajúc sa na článok 15 písm. c) v spojení s článkom 2 písm. e) smernice.

b) mučenia alebo neľudského alebo ponižujúceho zaobchádzania alebo potrestania žiadateľa v krajine pôvodu, alebo

9. Článok 2 písm. e) smernice totiž definuje osoby oprávnené na doplnkovú ochranu ako „štátneho príslušníka tretej krajiny alebo osobu bez štátneho občianstva, ktorá nie je

c) vážneho a individuálneho ohrozenia života občana alebo osoby z dôvodu nediskriminačného násillia [ohrozenia života alebo osoby civilistu na základe neselektívneho násillia — *neoficiálny preklad*] v situáciách medzinárodného alebo vnútroštátneho ozbrojeného konfliktu.“

11. Žalobcovia uvádzajú, že článkom 29 ods. 1 písm. b) Vw 2000, ktorý takmer doslovne preberá jeho znenie, je pokrytá iba hypotéza uvedená v článku 15 písm. b). Keďže sa domnievajú, že ohrozenie uvedené v predmetnom článku 15 písm. c) sa odlišuje od ohrození v predchádzajúcich písmenách a že patria pod túto hypotézu, mali by, alebo aspoň mohli by získať kladné rozhodnutie o ich žiadosti o azyl.

12. Staatssecretaris van Justitie zamietol toto tvrdenie. Podľa Staatssecretaris van Justitie dôkazné bremeno zostáva rovnaké, či ide o ochranu poskytnutú podľa článku 15 písm. b) smernice, alebo o ochranu uvádzanú článkom 15 písm. c). Žalovaný zdôrazňuje, že tieto dva články, rovnako ako článok 29 ods. 1 písm. b) Vw 2000, predpokladajú, že žiadatelia o azyl náležite preukážu, že ak sa vrátia do krajiny pôvodu, budú vystavení reálnemu a individuálnemu riziku vážneho bezprávia. Na základe toho, že nepredložili tento dôkaz v rámci článku 29 ods. 1 písm. b) Vw 2000, nemôžu sa platne odvolávať na článok 15 písm. c) smernice, ktorý požaduje podobný dôkaz.

13. Žalobcovia podali proti tomuto rozhodnutiu žalobu na Rechtbank (Holandsko). Tento súd formuloval odlišný výklad príslušných ustanovení smernice. Vnútroštátny súd sa predovšetkým domnieva, že vysoký stupeň individuálnosti ohrozenia, ktorý požaduje článok 15 písm. b) smernice a sporné vnútro-

štátne právne ustanovenie, je podstatne znížený pri hypotéze podľa článku 15 písm. c) smernice, ktorá zohľadňuje situáciu ozbrojeného konfliktu v krajine pôvodu. Preto dôkaz o existencii vážneho a individuálneho ohrozenia, ktorému by boli žalobcovia vystavení, by teda mohol byť poskytnutý ľahšie v rámci uplatnenia článku 15 písm. c) smernice než článku 15 písm. b). Na základe toho Rechtbank zrušil rozhodnutia z 20. decembra 2006 o neposkytnutí doplnkovej ochrany v časti, v ktorej sa dôkazné bremeno požadované v rámci článku 15 písm. c) smernice považuje za rovnocenné s tým, ktoré je požadované na uplatnenie článku 15 písm. b) tak, ako je prevzaté v článku 29 ods. 1 písm. b) Vw 2000. Podľa uvedeného vnútroštátneho súdu mal holandský minister spravodlivosti preveriť, či neexistovali dôvody na udelenie povolenia na prechodný pobyt žiadateľom na základe článku 29 ods. 1 písm. d) zákona Vw 2000 z dôvodu vážneho bezprávia uvádzaného v článku 15 písm. c) smernice.

14. Aj vnútroštátny súd Nederlandse Raad van State, ktorý rozhoduje o odvolaní v tomto spore, má pochybnosti o výklade príslušných ustanovení smernice, ktoré sú uvedené v stanoviskách žalovaného a súdu prvého stupňa. Okrem toho 20. decembra 2006, keď pán a pani Elgafajiovci podali svoje žiadosti, článok 15 písm. c) smernice nebol prebratý do holandskej právnej úpravy. Na základe toho Raad van State rozhodol prerušiť konanie, aby mohol posúdiť potrebu tohto prebratia a predložiť Súdnemu dvoru tieto prejudiciálne otázky:

„1. Má sa článok 15... písm. c) smernice... vykladať v tom zmysle, že toto ustanovenie poskytuje ochranu výlučne v situácii, na ktorú je uplatniteľný aj článok 3 [EDLP] tak, ako je vykladaný judikatúrou Európskeho súdu pre ľudské práva, alebo poskytuje toto ustanovenie v porovnaní s článkom 3 [EDLP] doplnkovú alebo inú ochranu?

2. Ak článok 15... písm. c) smernice v porovnaní s článkom 3 [EDLP] poskytuje doplnkovú alebo inú ochranu, aké sú v tomto prípade kritériá na posúdenie, či osobe, ktorá uplatňuje doplnkovú ochranu, skutočne hrozí vážne a individuálne ohrozenie v zmysle článku 15 písm. c) v spojení s článkom 2 písm. e) smernice z dôvodu neselektívneho násilia?“

16. Inými slovami, Súdny dvor má rozhodnúť o rozsahu ochrany poskytnutej článkom 15 písm. c) smernice v porovnaní s rozsahom ochrany, ktorú poskytuje článok 3 EDLP. Pripomienky účastníkov konania sa týkajú v podstate tejto otázky. V prvom rade však preukazujú existenciu názorových rozdielov medzi členskými štátmi v súvislosti s výkladom článku 3 a judikatúrou Európskeho súdu pre ľudské práva, ktorá z neho vyplýva. Tieto rozdiely sa prejavujú v skutočnosti, že aj medzi členskými štátmi, podľa ktorých článok 15 písm. c) smernice nezabezpečuje doplnkovú ochranu vo vzťahu k ochrane už poskytnutej EDLP, sa nájdu také, ktoré sa predsa len domnievajú, že s ohľadom na judikatúru Európskeho súdu pre ľudské práva v Štrasburgu sa ochrana poskytovaná na základe Dohovoru rozširuje na prípady, ktoré sa iné členské štáty naopak snažia vylúčiť z rozsahu pôsobnosti smernice práve pre názor, že doplnková ochrana poskytovaná smernicou sa obmedzuje na prípady, v ktorých si túto ochranu možno uplatňovať na základe EDLP.

II — Právna analýza

15. Vnútroštátny súd sa svojou prvou prejudiciálnou otázkou v podstate pýta, či článok 15 písm. c) poskytuje žiadateľom o azyl doplnkovú ochranu, alebo jednoducho ochranu, ktorá je rovnocenná s ochranou vyplývajúcou z článku 3 EDLP. Druhá otázka smeruje k určení kritérií, ktoré vedú k poskytnutiu doplnkovej ochrany.

17. Tieto rozdiely týkajúce sa dosahu článku 3 EDLP nemôžu zakryť skutočný hlavný bod sporu, v skutočnosti sa týkajúci rozsahu ochrany, ktorá na základe práva Spoločenstva musí byť poskytnutá žiadateľovi o azyl. Na účely zodpovedania na položené prejudiciálne otázky je preto vhodné, s ohľadom na pripomienky účastníkov konania, aby sa pred pristúpením k samotnej právnej analýze ochrany poskytnutej žiadateľom o azyl právom Spoločenstva preskúmali rozdiely vyplývajúce z výkladu a zo zohľadnenia článku 3 EDLP.

A — *Spresnenia týkajúce sa rozsahu pôsobnosti a zohľadnenia článku 3 EDLP v rámci odpovede pre vnútroštátny súd*

18. Okrem porovnania vzájomných rozsahov pôsobnosti článku 3 EDLP a článku 15 smernice sa Súdnuemu dvoru kladie predovšetkým a v podstate otázka, či sa ochrana poskytnutá smernicou vzťahuje iba na prípady, v ktorých môže byť osoba obeťou obzvlášť závažného porušenia jej základných práv z dôvodu podmienok, ktoré sa jej osobitne a špecificky týkajú, alebo či sa táto ochrana vzťahuje aj na situácie, v ktorých môže byť osoba vystavená podobnému riziku v rámci všeobecného kontextu neselektívneho násilia.

19. Domnievam sa, že odpoveď na túto otázku nemožno vyvodiť z článku 3 EDLP, ale treba ju hľadať predovšetkým vo vzťahu k článku 15 písm. c) smernice. Ustanovenia práva Spoločenstva, bez ohľadu na povahu konkrétneho ustanovenia, sa totiž musia vykladať autonómne a následkom toho sa tento výklad nemôže meniť ani závisieť od vývoja judikatúry Európskeho súdu pre ľudské práva.

20. Okrem toho dodávam, že výklad Dohovoru zo strany Európskeho súdu pre ľudské práva v Štrasburgu je dynamický a vyvíja sa. Pokiaľ ide o dynamickosť výkladu, je potrebné

zdôrazniť, že výklad článku 3 EDLP nebol lineárny a že Európsky súd pre ľudské práva v súčasnosti priznáva tomuto článku širší obsah, a teda aj dosah.³ Okrem toho výklad tohto ustanovenia sa vyvíja, a preto by nemal byť chápaný ako nemenný. Na základe toho neprislúcha súdu Spoločenstva určiť, ktorý výklad článku 3 Dohovoru má prednosť.

21. Napriek tomu nemožno prehliadnuť význam, ktorý môže mať EDLP pri výklade právnych ustanovení Spoločenstva relevantných v prejednávanej veci. Cieľom smernice je rozvoj základného práva na azyl, ktoré vyplýva zo všeobecných zásad práva Spoločenstva, ktoré zasa vyplývajú zo spoločných ústavných tradícií členských štátov a z EDLP a napokon sú uvedené v Charte základných práv Európskej únie, vyhlásenej v Nice 7. novembra 2000 (Ú. v. ES C 364, s. 1).⁴ Ako som už mohol zdôrazniť v jednej predchádzajúcej veci, „hoci uvedená Charta nemôže byť sama osebe dostatočným právnym základom pre vznik priamo uplatniteľných práv jednotlivca, napriek tomu však nie je zbavená akéhokoľvek účinku ako kritérium pre výklad nástrojov na ochranu práv uvedených v článku 6 ods. 2 EÚ. V tejto súvislosti táto Charta môže plniť dvojitú funkciu. Po prvé môže zakladať domnienku o existencii práva, ktorého existencia potom musí byť potvrdená buď spoločnými ústavnými tradíciami členských štátov, alebo ustanoveniami EDLP. Po druhé,

3 — Pozri predovšetkým rozsudky Európskeho súdu pre ľudské práva z 30. októbra 1991, Vilvarajah a i. v. Spojené kráľovstvo, žaloby č. 13163/87; 13164/87; 13165/87; 13447/87; 13448/87, bod 37, ako aj z 11. januára 2007, Salah Sheekh v. Holandsko, žaloba č. 1948/04, bod 148.

4 — Na tento účel odôvodnenie č. 10 smernice nezabúda pripomenúť, že „táto smernica rešpektuje základné práva a dodržiava zásady uznávané najmä Chartou základných práv Európskej únie. Táto smernica sa snaží predovšetkým o zaistenie plného rešpektovania ľudskej dôstojnosti a práva na azyl žiadateľov o azyl a ich sprevádzajúcich rodinných príslušníkov“.

ak je určité právo označené za základné právo chránené právnym poriadkom Spoločenstva, Charta poskytuje mimoriadne užitočný nástroj na určenie obsahu, pôsobnosti a významu tohto práva.“⁵

ostatné systémy vykladajú a rozvíjajú tie isté základné práva, a to nielen na účely minimalizácie rizík vzniku konfliktov, ale aj zapojenia sa do neformálneho procesu vytvorenia európskeho priestoru ochrany základných práv. Takto vytvorený európsky priestor bude z prevažnej časti výsledkom jednotlivých príspevkov poskytnutých rôznymi systémami ochrany, ktoré existujú na európskej úrovni.

22. Judikatúra Spoločenstva odkazuje na Dohovor o ľudských právach z dvoch hlavných dôvodov. Po prvé preto, lebo záväzok, ktorý každý členský štát prevzal vo vzťahu k Dohovoru, preukazuje, že tieto práva zodpovedajú spoločným hodnotám členských štátov, ktoré sa preto snažia, aby boli chránené a upravené na úrovni Európskej únie. Po druhé ochrana základných práv existuje v právnom poriadku Spoločenstva popri ostatných európskych systémoch ochrany základných práv. Tieto systémy zahŕňajú jednak systémy, ktoré sa vyvinuli v rámci vnútroštátnych právnych poriadkov, ako aj tie, ktoré vyplývajú z Európskeho dohovoru o ochrane ľudských práv. Je zrejmé, že každý mechanizmus ochrany sleduje osobitné ciele a že tieto mechanizmy sú vypracované na základe vlastných právnych nástrojov, niekedy sa však uplatňujú na rovnaké skutkové okolnosti. V tomto kontexte je dôležité, aby sa každý existujúci systém ochrany usiloval pri zachovaní svojej autonómie pochopiť, ako

23. Preto aj keď judikatúra Európskeho súdu pre ľudské práva v Štrasburgu neposkytuje záväzný výklad základných práv Spoločenstva, predsa len predstavuje východiskový bod na určenie znenia a rozsahu týchto práv v rámci Európskej únie. Toto zohľadnenie je okrem toho nevyhnutné na zabezpečenie toho, aby Únia, ktorá sa zakladá na zásade dodržiavania ľudských práv a základných slobôd,⁶ prispela k rozšíreniu ochrany týchto práv v rámci európskeho priestoru. V tomto smere je úplne prirodzené, že Charta základných práv pri stanovení, že obsahuje „práva, ktoré zodpovedajú právam zaručeným v Európskom dohovore o ochrane ľudských práv a základných slobôd, zmysel a rozsah týchto práv je

5 — Bod 48 návrhov, ktoré boli prednesené k rozsudku z 26. júna 2007, C-305/05, *Ordre des barreaux francophones et germanophones a I.*, Zb. s. I-5305.

6 — Pozri článok 6 ods. 1 a 2 EÚ.

rovnaký ako zmysel a rozsah práv ustanovených v uvedenom dohovore“,⁷ dodáva, že „toto ustanovenie nebráni tomu, aby právo Únie priznávalo širší rozsah ochrany týchto práv“.⁸

24. S ohľadom na všetky tieto úvahy treba spresniť, že otázka nesmeruje ani tak k potrebe určiť, či je doplnková ochrana stanovená v smernici viac alebo menej zhodná s ochranou priznanou Dohovorom, ako skôr k definícii jej obsahu v Spoločenstve, keďže tento cieľ nijako nebráni zohľadneniu judikatúry, ktorá vyplýva z uplatnenia EDLP.

B — Výklad článku 15 písm. c) smernice

25. Tento výklad nie je jednoduchý a často je predmetom diskusie do takej miery, že sa nakoniec považuje za umenie, hermeneutiku. Stáva sa však zriedka, aby z podobnej argumentácie založenej na rovnakých tvrdeniach vznikol rozdielny výsledok, ktorý by nútil vrátiť sa k samotnej metodológii výkladu.

7 — Článok 52 ods. 3 Charty. Je potrebné tiež uviesť, že článok 18 Charty obsahuje a potvrdzuje právo na azyl.

8 — Tamže.

1. Rozdielny výklad vychádzajúci z podobnej argumentácie

26. Je zarážajúce, že odôvodnenie č. 25 a 26 smernice použili účastníci konania striedavo na podporu úplne opačných výkladov článku 15 písm. c). Podľa prvého prístupu totiž z týchto odôvodnení vyplýva, že požiadavka individuálneho spojenia medzi neselektívnym násilím a ohrozením života alebo osoby civilistu predpokladá, že žiadateľ preukáže, že je dotknutý z dôvodu charakteristík, ktoré sú mu vlastné, zatiaľ čo podľa druhého prístupu tieto odôvodnenia smerujú k oslabeniu požadovaného individuálneho spojenia. A napokon ďalší, nie nevyhnutne tí, ktorí tvrdia, že individuálne spojenie požadované v zmysle článku 15 písm. c) smernice musí byť slabšie vo vzťahu k tomu, ktoré je požadované na uplatnenie článku 3 EDLP, sa domnievajú, že článok 15 písm. c) smernice predstavuje doplnkovú ochranu vo vzťahu k článku 3 EDLP, zatiaľ čo podľa iných ide o rovnocennú ochranu.

27. Na základe toho odôvodnenie č. 25, podľa ktorého „tieto kritériá [na základe ktorých žiadatelia o medzinárodnú ochranu majú byť uznaní za oprávnených na doplnkovú ochranu] by mali čerpať z medzinárodných záväzkov podľa dokumentov a postupov týkajúcich sa ľudských práv existujúcich v členských štátoch“, podporuje výklad článku 15 písm. c), ktorý sa v dvoch základných argumentov výrazne odlišuje. Holandská vláda a Spojené kráľovstvo z tohto odôvodnenia vyvodzujú, že článok 15 smernice a predovšetkým písmeno c) tohto článku verne reproduktujú článok 3 EDLP, v súvislosti s ktorým judikatúra potvrdzuje, podľa názoru týchto

štátov, požiadavku silného individuálneho spojenia.⁹ Na základe tohto odôvodnenia sa tieto štáty prinajmenšom nazdávajú, že zákonodarcu Spoločenstva nemal v úmysle zaťažiť členské štáty novými povinnosťami, ktoré by poskytli širšiu ochranu štátnym príslušníkom tretích krajín v oblasti práva na azyl. Tieto štáty zároveň minimalizujú a dokonca sa vyhýbajú odkazu odôvodnenia č. 25 na medzinárodné a európske nástroje ochrany ľudských práv, ako aj na postupy existujúce v členských štátoch. Je pravda, že členské štáty prijali veľmi odlišné systémy ochrany, ale ich nejednotnosť nemôže viesť k vylúčeniu ich výkladovej hodnoty. Nie je možné napríklad prehliadnuť skutočnosť, že niektoré štáty zaviedli v ich vnútroštátnych právnych poriadkoch širšiu ochranu, než stanovuje článok 3 EDLP.¹⁰ Švédska vláda priam trvá na odkaze odôvodnenia č. 25 na postupy existujúce v členských štátoch a vyvodzuje z neho, že ochrana stanovená článkom 15 písm. c) sa nevyhnutne javí ako doplnková vo vzťahu k ochrane podľa článku 15 písm. a) a b). Táto ochrana je doplnková vo vzťahu k ochrane poskytnutej EDLP a predovšetkým jeho článkom 3, ktorého znenie je napokon doslovne prebraté v článku 15 písm. b) smernice.

písm. c) odvolávajú na odôvodnenie č. 26 smernice, podľa ktorého „riziká, ktorým je spravidla vystavené obyvateľstvo krajiny alebo časť obyvateľstva, obvykle samotné nespôsobujú individuálne ohrozenie, ktoré by sa kvalifikovalo ako vážne bezprávie“, vyvodzujú však z neho protichodné závery. Podľa väčšiny účastníkov toto odôvodnenie nevyhnutne ukladá žiadateľovi o azyl povinnosť preukázať existenciu individuálneho spojenia, keďže odkazom na termín „spravidla“ stanovuje zásadu, že riziko, ktorému je všeobecne vystavené obyvateľstvo krajiny alebo časť obyvateľstva, nepredstavuje individuálne ohrozenie. Smernica sa preto nesnaží pokryť situácie neselektívneho násillia uvedené v jej článku 15 písm. c). Za týchto podmienok iba preukázanie ohrozenia, ktorému je vystavený žiadateľ o azyl z dôvodu charakteristík, ktoré sú mu vlastné, bude môcť odôvodniť poskytnutie doplnkovej ochrany. Talianska republika naopak uvádza, že z termínu „spravidla“ možno vyvodit, že za iných okolností, a síce za výnimočných okolností, ktoré nepatria pod „bežné“ okolnosti, môže riziko, ktorému je všeobecne vystavené obyvateľstvo alebo časť obyvateľstva, predstavovať „individuálne ohrozenie“. Na základe tohto výkladu teda možno tvrdit, že výnimočné okolnosti sú tie, ktoré sú upravené článkom 15 písm. c) smernice.

28. Aj účastníci konania na jednej a druhej strane sa na podporu výkladu článku 15

9 — Pozri rozsudky Európskeho súdu pre ľudské práva *Vilvarajah a i. v. Spojené kráľovstvo*, už citovaný; *Salah Sheekh v. Holandsko*, už citovaný, a z 28. februára 2008, *Saadi v. Taliansko*, žaloba č. 37201/06.

10 — Pozri predovšetkým štúdiu UNHCR *Asylum in the European Union. A study of the implementation of the Qualification directive*, november 2007, www.unhcr.org.

29. Podobným spôsobom môže postup týkajúci sa prijatia smernice, podľa toho, či sa kladie dôraz na výslovné zavedenie

podmienky individuálneho ohrozenia podľa pôvodného návrhu Komisie Európskych spoločenstiev, alebo na vôľu prevziať najlepší z vnútroštátnych systémov ochrany, podporiť jeden alebo druhý výklad.

30. Na záver treba uviesť, že samotné znenie článku 15 písm. c) smernice kladie tieto dva výkladové smery na rovnakú úroveň. Táto rovnocennosť však nemôže zabrániť zvoliť si výklad, ktorý je vhodný na zabezpečenie základného práva na azyl.

2. Metodológia výkladu

31. Treba pripustiť, že v tomto kontexte je osoba, ktorá podáva výklad, povinná pokúsiť sa zosúladiť na prvý pohľad nezlučiteľné. Pri tomto výklade sa teda musí pridržať hlavného cieľa sledovaného predmetnou právnou úpravou. Inými slovami, musí dospieť k výkladu, ktorý síce prizná, že článok 15 písm. c) je predovšetkým výrazne spojený s pojmom „nediskriminačné násilie“, ale musí tiež zohľadniť požiadavku individuálneho ohrozenia.¹¹

32. Domnievam sa preto, že výklad, podľa ktorého by sa článok 15 písm. c) vzťahoval na akúkoľvek situáciu neselektívneho násilia, by ignoroval túto dvojité výkladovú podmienku, rovnako ako výklad, podľa ktorého by pojem „individuálne ohrozenie“ zodpovedal ohrozeniu, ktorému je vystavená osoba z dôvodu charakteristík, ktoré sú pre ňu príznačné alebo osobité (alebo ktoré sa týkajú sociálnej skupiny, do ktorej patrí), by bol v rozpore s článkom 15 písm. c), ktorý má byť jasne a dokonca výslovne uplatnený na situácie neselektívneho násilia.¹² S ohľadom na tieto skutočnosti by bolo nekoherentné súhlasiť s členskými štátmi, podľa ktorých článok 15 písm. c) neposkytuje doplnkovú ochranu vo vzťahu k ochrane podľa článku 15 písm. a) a článku 15 písm. b). Nie je totiž jasné, ako by článok 15 písm. c) slúžil iba na objasnenie možnosti nároku na doplnkovú ochranu poskytovanú v prípadoch uvedených v písmene a) a b) v situáciách, v ktorých existuje aj neselektívne násilie, ak sa písmená a) a b) uplatňujú všeobecne a nezávisle od tohto kontextu neselektívneho násilia. Bolo by totiž nezmyselné prijať osobitné pravidlo určené na objasnenie ochrany poskytovanej všeobecným pravidlom, spresňujúc, že toto pravidlo sa uplatní aj na hypotézy, v ktorých je uvedená ochrana ešte nevyhnutnejšia.

33. Ako už bolo zdôraznené, výklad článku 15 písm. c) v skutočnosti predpokladá potrebu upriamiť sa na hlavný cieľ smernice a základného práva na azyl. Cieľom, ktorý toto ustanovenie sleduje, je poskytnúť medzinárodnú ochranu osobe nachádzajúcej sa v situ-

11 — Niektorí autori kritizujú nejasné znenie článku 15, keďže pojem neselektívne násilie, ktorý je v ňom uvedený, sa im zdá nezlučiteľný s pojmom individuálne ohrozenie; pozri predovšetkým McAdam, J.: *Complementary Protection in International Refugee Law*, s. 70.

12 — V tomto smere pozri tiež pripomienky Komisie, ktorá uvádza, že „pridaná hodnota podmienky stanovenej v písmene c) vo vzťahu k podmienke v písmene b) [článku 15] spočíva totiž v skutočnosti, že toto [individuálne] spojenie nevyžaduje, aby išlo o osobitné formy násilia, ktoré smerujú menovite voči dotknutej osobe, ale požaduje, aby sa zo všetkých skutočností dala vyvodiť individualizácia tohto ohrozenia“.

ácii, v ktorej je vystavená riziku porušenia jedného z jej základných práv (akým je právo na život, právo nebyť podrobený mučeniu...). Kritérium, ktoré smernica stanovuje na priznanie tak postavenia utečenca, ako aj doplnkovej ochrany, musí byť preto chápané ako nástroj, ktorý umožní posúdiť pravdepodobnosť vzniku tohto rizika a pravdepodobnosť porušenia základných práv. Význam a povahu individuálneho spojenia, ktoré sú požadované na poskytnutie doplnkovej ochrany, treba teda posúdiť v tejto perspektíve.

34. Požiadavka individuálneho spojenia totiž smeruje k stanoveniu domnienky, že osoba ohrozená z dôvodov, ktoré sa jej osobne týkajú, alebo z dôvodu, že patrí do určitej skupiny, bude vystavená osobitnému riziku porušenia jej základných práv. Nielen to, diskriminácia, ktorá je s tým vnútorne spojená, a teda je inherentná tejto individualizácii alebo príslušnosti k sociálnej skupine, zosilňuje porušenie základných práv. Ťažko možno poprieť, že na základe podobného uvažovania môžu existovať okolnosti, za ktorých môže dôjsť k významnému porušeniu základných práv aj v prípade absencie akejkoľvek diskriminácie. Táto posledná hypotéza odkazuje na situácie, ktoré má za cieľ pokrývať článok 15 a predovšetkým článok 15 písm. c), čiže na situácie neselektívneho násillia, ktorého závažnosť je taká, že každá osoba, ktorá je vystavená takému násilliu, môže byť subjektom, ktorému hrozí riziko vážneho bezprávia voči vlastnej osobe alebo vlastnému životu. Ak by sa mala posúdiť miera tohto rizika, zodpovedala by v skutočnosti riziku, ktorému sú vystavení tí, ktorí môžu žiadať

o priznanie postavenia utečenca alebo o uplatnenie článku 15 písm. a) alebo b).

35. V tejto perspektíve je požiadavka „individuálneho“ ohrozenia plne odôvodnená. Táto požiadavka slúži na poukázanie na skutočnosť, že neselektívne násillie musí byť také, aby pre žiadateľa o azyl nevyhnutne predstavovalo pravdepodobnú a vážnu hrozbu. Je potrebné poukázať na dôležitosť rozlíšenia medzi vysokým stupňom individuálneho rizika a rizikom, ktoré závisí od individuálnych znakov. Hoci určitá osoba by nebola vystavená hrozbám z dôvodu charakteristík, ktoré sa jej týkajú, skutočnosťou zostáva, že je individuálne dotknutá, pokiaľ neselektívne násillie výrazne zvýši riziko ohrozenia jej života alebo jej osoby, inak povedané, jej základných práv.

36. Na účely poskytnutia konkrétnejšej odpovede na druhú položenú otázku a predovšetkým pri zohľadnení dôkazného bremena, ktoré zatažuje žiadateľa o azyl, je potrebné uviesť, že dôkazné bremeno týkajúce sa požadovaného individuálneho spojenia má určite menší význam pri subjekte určenom podľa článku 15 písm. c) ako pri subjekte určenom podľa článku 15 písm. a) a b). Dôkazné bremeno však bude ťažšie v súvislosti s preukázaním neselektívneho násillia, ktoré musí byť všeobecné (v tom zmysle, že nie je diskriminujúce) a takej závažnosti, že vytvára vysokú pravdepodobnosť, že dotknutá osoba

bude jeho obeťou. Treba totiž pripomenúť, že v zmysle odôvodnenia č. 26 toto násilie prevyšuje riziká, ktorým je spravidla vystavené obyvateľstvo alebo časť obyvateľstva krajiny.

37. Tieto dva aspekty môžu byť v skutočnosti úzko spojené: čím viac je určitá osoba individuálne dotknutá (napríklad z dôvodu jej príslušnosti k určitej sociálnej skupine), o to menej bude potrebné preukázať, že je v krajine jej pôvodu alebo na určitej časti územia vystavená neselektívnemu násiliu takej závažnosti, že existuje vážne riziko, že bude osobne jeho obeťou. Rovnako platí, že o čo menej bude osoba schopná preukázať, že je individuálne dotknutá, o to viac bude musieť byť násilie závažné a neselektívne, aby tejto osobe mohla byť poskytnutá doplnková ochrana, o ktorú žiada.

38. Napokon iba takýto výklad umožňuje splniť prioritný cieľ sledovaný smernicou. Akákoľvek iná možnosť by viedla k neodôvodnenej diskriminácii medzi žiadateľmi o azyl vo vzťahu k ochrane, ktorú by si mohli uplatňovať. Viedlo by to k absurdnej situácii, že čím viac neselektívne by bolo násilie a na základe toho čím vyšší by bol počet ľudí, ktorých život alebo osoba by mohli byť ohrozené, tým slabšia by bola ochrana Spoločenstva. Ak by individuálne spojenie malo byť chápané tak, že si vyžaduje, aby bola osoba ohrozená z dôvodu charakteristík, ktoré sú jej vlastné, aj v situáciách neselektívneho násillia takej závažnosti, že individuálne riziko, ktoré

znášajú osoby z určitého územia, bolo závažnejšie než to, ktorému sú vystavení žiadatelia o priznanie postavenia utečenca, potom by iba týmto posledným menovaným bola poskytnutá ochrana, aj keby prišli z územia, kde porušenie ich základných práv nie je až také podstatné a kde násilie nie je až také „nediskriminačné“. Inými slovami, ochrana poskytnutá na základe smernice by závisela od otázky, či osoba je, alebo nie je diskriminovaná v jej základných právach, ale nezávisela by od stupňa ohrozenia týchto práv. To by znamenalo, že jediným cieľom postavenia utečenca je chrániť osoby diskriminované vo vzťahu k určitým základným právam, ale nie ochrana ďalších osôb, ktoré sú obeťami podobných alebo ešte závažnejších porušení tých istých základných práv, ak sú tieto porušenia všeobecné.

39. Nakoniec uvádzam, že nedávna judikatúra Európskeho súdu pre ľudské práva,¹³ z ktorej vyplýva, že osoba, ktorá sa nachádza v situácii neselektívneho násillia, je oprávnená dožadovať sa medzinárodnej ochrany, pokiaľ preukáže, že je individuálne dotknutá z dôvodu osobitných charakteristík, sa netýka doplnkovej ochrany, ale smeruje k priznaniu postavenia utečenca. Napokon cieľ, ktorý sleduje uvedený súd, spočíva práve v rozšírení ochrany v zmysle článku 3 EDLP na osoby, ktorým hrozí mučenie alebo neľudské a ponižujúce zaobchádzanie. Na základe toho sa obmedzenie medzinárodnej ochrany žiadateľov o azyl zdá byť nielen v rozpore s judikatúrou Európskeho súdu pre ľudské práva v Štrasburgu, ale rovnako

13 — Rozsudok Salah Sheekh v. Holandsko, už citovaný, bod 148.

zložitým sa zdá aj prebratie podmienok, ktoré sa v skutočnosti uplatňujú iba na žiadosti o priznanie postavenia utečenca v zmysle samotného článku 3, prípadne niekedy článku 2 EDLP.

Prislúcha vnútroštátnemu súdu, aby sa ubezpečil o splnení týchto podmienok.

40. Na záver, článok 15 písm. c) smernice musí byť vykladaný v tom zmysle, že poskytuje doplnkovú ochranu, ak dotknutá osoba preukáže, že jej hrozí reálne riziko ohrozenia jej života alebo jej osoby v prípade medzinárodného alebo vnútroštátneho ozbrojeného konfliktu z dôvodu neselektívneho násillia, ktoré je také závažné, že pre ňu nevyhnutne predstavuje pravdepodobnú a vážnu hrozbu.

41. Z hľadiska dôkazného bremena to znamená, že individuálny charakter ohrozenia nemusí byť v prípade stanovenom v písmene c) článku 15 smernice preukázaný v takej miere, ako je to požadované pre prípady stanovené v písmenách a) a b) tohto článku. Závažnosť násillia však bude musieť byť preukázaná takým spôsobom, ktorý nevzbudí pochybnosti o neselektívnom a závažnom charaktere násillia, ktorému je vystavený žiadateľ o doplnkovú ochranu.

III — Návrh

42. Na položené prejudiciálne otázky treba odpovedať takto:

1. Článok 15 písm. c) 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 sa má vykladať v tom zmysle, že poskytuje doplnkovú ochranu, ak dotknutá osoba preukáže, že jej hrozí reálne riziko ohrozenia jej života alebo jej osoby v prípade medzinárodného alebo

vnútroštátneho ozbrojeného konfliktu z dôvodu neselektívneho násilia, ktoré je také závažné, že pre ňu nevyhnutne predstavuje pravdepodobnú a vážnu hrozbu. Prislúcha vnútroštátnemu súdu, aby sa ubezpečil o splnení týchto podmienok.

2. Z hľadiska dôkazného bremena to znamená, že individuálny charakter ohrozenia nemusí byť v prípade stanovenom v písmene c) článku 15 smernice preukázaný v takej miere, ako je to požadované pre prípady stanovené v písmenách a) a b) tohto článku. Závažnosť násilia však bude musieť byť preukázaná takým spôsobom, ktorý nevzbudí pochybnosti o neselektívnom a závažnom charaktere násilia, ktorému je vystavený žiadateľ o doplnkovú ochranu.