Zbierka súdnych rozhodnutí

NÁVRHY GENERÁLNEHO ADVOKÁTA
PRIIT PIKAMÄE
prednesené 11. februára 2021 [1]

**Vec C-901/19**

**CF,**
**DN**
**proti**
**Bundesrepublik Deutschland**

[návrh na začatie prejudiciálneho konania, ktorý podal Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg (Vyšší správny súd Bádensko-Württembersko, Nemecko)]

„Smernica 2011/95/EÚ – Minimálne ustanovenia pre priznanie postavenia utečenca alebo osoby oprávnenej na doplnkovú ochranu – Osoba oprávnená na doplnkovú ochranu – Článok 2 písm. f) – Reálne riziko utrpenia vážneho bezprávia – Článok 15 písm. c) – Vážne a individuálne ohrozenie života alebo osoby civilistu z dôvodu všeobecného násilia v situáciách medzinárodného alebo vnútroštátneho ozbrojeného konfliktu – Posúdenie miery všeobecného násilia“

1. Ako stanoviť mieru všeobecného násilia v prípade ozbrojeného konfliktu na účely posúdenia žiadosti o priznanie doplnkovej ochrany na základe článku 15 písm. c) smernice 2011/95/EÚ [2]? Môže byť získanie takejto ochrany podmienené predchádzajúcim splnením kvantitatívneho kritéria, ktoré sa týka minimálneho počtu obetí, usmrtených alebo zranených, v oblasti bojov v pomere k počtu obyvateľov na tomto území, alebo vyžaduje *ab initio* komplexné posúdenie, kvantitatívne aj kvalitatívne, všetkých aspektov charakterizujúcich tento ozbrojený konflikt?

2. To sú otázky položené v prejednávanej veci, ktorá je pre Súdny dvor príležitosťou spresniť svoju judikatúru vydanú za účinnosti smernice 2004/83/ES [3].

[1] Jazyk prednesu: francúzština.

[2] Smernica Európskeho parlamentu a Rady 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).

[3] Smernica Rady 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 (Ú. v. EÚ L 304, 2004, s. 12; Mim. vyd. 19/007, s. 96).

## I. Právny rámec

### *A. Právo Únie*

3. Článok 2 smernice 2011/95, nazvaný „Vymedzenia pojmov“, stanovuje:

„Na účely tejto smernice platia tieto vymedzenia pojmov:

a) ‚medzinárodná ochrana‘ znamená postavenie utečenca a doplnkovú ochranu, ako sú vymedzené v písmenách e) a g);

b) ‚osoba s postavením medzinárodnej ochrany‘ je osoba, ktorej bolo priznané postavenie utečenca alebo doplnková ochrana, ako sú vymedzené v písmenách e) a g);

…

f) ‚osoba oprávnená na doplnkovú ochranu‘ je štátny príslušník tretej krajiny alebo osoba bez štátneho občianstva, ktorá nie je oprávnená ako utečenec, ale vzhľadom ku ktorej boli preukázané podstatné dôvody domnievať sa, že dotknutá osoba by v prípade, keď by bola vrátená do svojej krajiny pôvodu alebo v prípade osoby bez štátneho občianstva do krajiny svojho doterajšieho pobytu, čelila reálnemu riziku utrpenia vážneho bezprávia, ako je definované v článku 15, a na ktorú sa neuplatňuje článok 17 ods. 1 a 2 a ktorá nemôže prijať alebo v dôsledku takéhoto rizika odmieta ochranu tejto krajiny;

…“

4. Článok 4 tejto smernice, nazvaný „Posudzovanie skutočností a okolností“, predovšetkým uvádza:

„1. Členské štáty môžu považovať za povinnosť žiadateľa predložiť čo najskôr všetky náležitosti potrebné na zdôvodnenie žiadosti o medzinárodnú ochranu. V spolupráci so žiadateľom je povinnosťou členského štátu posúdiť príslušné náležitosti žiadosti.

…

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…;

b) príslušných vyhlásení a dokumentácie predloženej žiadateľom vrátane informácií o tom, či žiadateľ bol alebo môže byť predmetom prenasledovania alebo vážneho bezprávia;

c) individuálneho postavenia a osobných okolností žiadateľa vrátane takých faktorov ako pôvod, pohlavie a vek, s cieľom posúdenia, či by na základe osobných okolností žiadateľa činy, ktorým bol alebo mohol byť žiadateľ vystavený, 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 nebudú opakovať.

…“

5. Podľa článku 15 uvedenej smernice:

„Vážne bezprávie pozostáva:

a) z trestu smrti alebo popravy, alebo

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

c) z vážneho a individuálneho ohrozenia života občana alebo osoby [ohrozenia života alebo osoby civilistu – *neoficiálny preklad*] z dôvodu všeobecného násilia v situáciách medzinárodného alebo vnútroštátneho ozbrojeného konfliktu.“

### *B. Nemecké právo*

6. Smernica 2011/95 bola do nemeckého práva prebratá prostredníctvom Asylgesetz (zákon o azyle) (BGBl. I, s. 1798, ďalej len „AsylG“).

7. § 4 ods. 1 a 3 AsylG prebratím článkov 2 a 15 smernice 2011/95 vymedzuje podmienky priznania doplnkovej ochrany. Toto ustanovenie znie takto:

„1. Cudzinec má nárok na doplnkovú ochranu, ak existujú podstatné a preukázané dôvody domnievať sa, že by vo svojej krajine pôvodu čelil riziku utrpenia vážneho bezprávia. Za vážne bezprávie sa považuje:

(1) trest smrti alebo poprava;

(2) mučenie alebo neľudské či ponižujúce zaobchádzanie alebo potrestanie, alebo

(3) vážne a individuálne ohrozenie života alebo integrity osoby z dôvodu všeobecného násilia v situáciách medzinárodného alebo vnútroštátneho ozbrojeného konfliktu.

…“

## II. Spor vo veci samej a prejudiciálne otázky

8. Z návrhu na začatie prejudiciálneho konania vyplýva, že žalobcovia vo veci samej sú dvaja afganskí civilisti pochádzajúci z provincie Nangarhár (Afganistan), ktorých žiadosti o udelenie azylu v Nemecku zamietol Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (Spolkový úrad pre migráciu a utečencov). Žaloby podané na správne súdy v Karlsruhe a Freibourgu boli neúspešné. Na

odvolacom súde, Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg (Vyšší správny súd Bádensko-Württembersko, Nemecko), sa žalobcovia domáhali, aby im bola v prípade, že nezískajú postavenia utečenca, priznaná doplnková ochrana v súlade s § 4 AsylG.

9. V tomto kontexte žiada tento súd o ďalšie objasnenie kritérií na priznanie doplnkovej ochrany, ktoré vyplývajú z práva Únie, v prípade všeobecného násilia na civilnom obyvateľstve v dôsledku konfliktu uvedenom v článku 15 písm. c) v spojení s článkom 2 písm. f) smernice 2011/95. Súdny dvor sa totiž k tejto otázke zatiaľ nevyjadril a judikatúra iných súdov je v tejto oblasti nejednotná. Zatiaľ čo niekedy sa vykonáva komplexné posúdenie na základe všetkých okolností konkrétneho prípadu, iné prístupy vychádzajú výlučne z analýzy založenej na počte civilných obetí.

10. Vnútroštátny súd konkrétne zdôrazňuje, že na účely konštatovania, že osoba, ktorá nie je špecificky dotknutá z dôvodu okolností vlastných jej osobnej situácii, čelí vážnemu a individuálnemu ohrozeniu, sa judikatúra Bundesverwaltungsgericht (Spolkový správny súd, Nemecko) týkajúca sa § 4 ods. 1 prvej vety a § 4 ods. 1 druhej vety bodu 3 AsylG, ktorým sa preberá článok 15 písm. c) smernice 2011/95 v spojení s článkom 2 písm. f) tejto smernice, výrazne líši od judikatúry založenej na komplexnom posúdení špecifických okolností každého jednotlivého prípadu, ktoré uskutočňujú iné súdy a najmä Európsky súd pre ľudské práva.

11. Podľa Bundesverwaltungsgericht (Spolkový správny súd) konštatovanie vážneho a individuálneho ohrozenia (ktorému čelia osoby, ktoré nie sú vzhľadom na osobnú situáciu vystavené špecifickému riziku) nevyhnutne predpokladá kvantitatívne zistenie „rizika usmrtenia a zranenia“, ktoré je vyjadrené pomerom počtu obetí v dotknutej oblasti k celkovému počtu osôb v populácii na tomto území, pričom získaný výsledok musí povinne dosiahnuť určitú minimálnu hodnotu. Aj keď Bundesverwaltungsgericht (Spolkový správny súd) pritom dodnes nestanovil túto minimálnu hodnotu, rozhodol však, že pravdepodobnosť usmrtenia alebo zranenia vo výške približne 0,12 % alebo približne 1 z 800 za rok nie je dostatočná, keďže je značne vzdialená od potrebnej minimálnej hodnoty. Podľa tejto judikatúry ak nedôjde k prekročeniu tejto prahovej hodnoty pravdepodobnosti, nie je potrebné žiadne ďalšie zisťovanie miery rizika a ani celkové posúdenie osobitných okolností daného prípadu nemôže viesť ku konštatovaniu vážneho a individuálneho ohrozenia.

12. Podľa vnútroštátneho súdu ak by vážne a individuálne ohrozenie záviselo predovšetkým od počtu civilných obetí, návrhy žalobcov na priznanie doplnkovej ochrany by tak bolo potrebné zamietnuť. Naopak, ak by sa vykonalo komplexné posúdenie, ktoré zohľadňuje aj iné okolnosti vytvárajúce riziká, miera násilia, ktorá v súčasnosti existuje v provincii Nangarhár, bude taká vysoká, že žalobcovia, ktorí nemajú prístup k ochrane vnútri krajiny, by boli vážne ohrození už vzhľadom na svoju prítomnosť na dotknutom území.

13. V tejto súvislosti vnútroštátny súd zdôrazňuje, že je pravda, že Súdny dvor už v rozsudku zo 17. februára 2009, Elgafaji (C-465/07, ďalej len „rozsudok Elgafaji“, EU:C:2009:94), rozhodol, že existencia vážneho a individuálneho ohrozenia na základe neselektívneho násilia v situácii ozbrojeného konfliktu v zmysle článku 15 písm. c) smernice 2011/95 môže byť v prípade, ak dotknutá osoba nie je špecificky dotknutá z dôvodu okolností vlastných jej osobnej situácii, výnimočne považovaná za preukázanú, pokiaľ miera neselektívneho násilia charakterizujúca konflikt dosiahne takú vysokú úroveň, že existujú podstatné a preukázané dôvody domnievať sa, že táto osoba by už z dôvodu svojej prítomnosti na spornom území čelila reálnemu riziku utrpenia takéhoto ohrozenia. Nevyjadril sa však k tomu, podľa akých kritérií sa má určiť požadovaná úroveň násilia.

14. Za týchto okolností Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg (Vyšší správny súd Bádensko-Württembersko) rozhodol prerušiť konanie a položiť Súdnemu dvoru tieto prejudiciálne otázky:

„1. Bránia článok 15 písm. c) a článok 2 písm. f) smernice [2011/95] výkladu a uplatňovaniu ustanovenia vnútroštátneho práva, podľa ktorého vážne a individuálne ohrozenie života alebo osoby civilistu z dôvodu všeobecného násilia v situáciách ozbrojeného konfliktu (v tom zmysle, že civilista by už v dôsledku svojej prítomnosti na dotknutom území čelil reálnemu riziku utrpenia takéhoto ohrozenia) v tých prípadoch, v ktorých táto osoba nie je špecificky dotknutá z dôvodu okolností vlastných jej osobnej situácii, môže existovať len vtedy, keď sa zistil minimálny počet už vzniknutých civilných obetí (usmrtených a zranených)?

2. V prípade kladnej odpovede na prvú otázku, má sa otázka, či vznikne ohrozenie v tomto zmysle, posudzovať na základe komplexného zohľadnenia všetkých okolností konkrétneho prípadu? Ak nie, aké iné požiadavky vyplývajúce z práva Únie musí toto posudzovanie spĺňať?“

## III. Konanie na Súdnom dvore

15. Nemecká, francúzska a holandská vláda, ako aj Európska komisia predložili písomné a ústne pripomienky na pojednávaní, ktoré sa konalo 19. novembra 2020, na ktorom boli vypočutí aj žalobcovia vo veci samej.

## IV. Analýza

### *A. Úvodné pripomienky*

16. Vnútroštátny súd sa pýta Súdneho dvora na výklad článku 15 písm. c) smernice 2011/95, ktorá zrušila a nahradila smernicu 2004/83 s účinnosťou od 21. decembra 2013. Je nesporné, že táto zmena právnej normy neviedla k žiadnej zmene právneho režimu priznávania doplnkovej ochrany, a ani k zmene číslovania dotknutých ustanovení. Znenie článku 15 písm. c) smernice 2011/95 je teda presne zhodné so znením článku 15 písm. c) smernice 2004/83.

17. V tejto súvislosti je zaujímavé uviesť, že napriek tomu bol tento článok 15 smernice 2004/83 jedným z troch ustanovení uvedených v článku 37 tejto smernice, ktorý Komisii uložil povinnosť podať správu Európskemu parlamentu a Rade o uplatňovaní tohto aktu a prípadne navrhnúť potrebné zmeny.[4] V tomto kontexte Komisia v oznámení zo 17. júna 2008 s názvom „Plán politiky v oblasti azylu – integrovaný prístup k ochrane v rámci celej EÚ“[5] uviedla, že „bude možno okrem iného potrebné bližšie objasniť podmienky spôsobilosti na získanie doplnkovej ochrany, pretože súčasne znenie príslušných ustanovení umožňuje značné rozdiely vo výklade a uplatňovaní tejto koncepcie v jednotlivých členských štátoch“.

[4] Bolo konštatované, že tento článok 37 smernice 2004/83 odrážal skutočnosť, že normotvorca Únie vnímal možné ťažkosti pri výklade článku 15 tejto smernice vzhľadom na jeho nejednoznačné znenie a to, že bol výsledkom kompromisu medzi členskými štátmi (PÉRILLEUX, J.: L'interprétation de la notion de „conflit armé interne“ et de „violence aveugle“ de la protection subsidiaire: le droit international humanitaire est-il une référence obligatoire? In: *Revue belge de droit international*. Bruylant, 2009/1, s. 113 – 143).

[5] KOM(2008) 360 v konečnom znení.

18. Napriek tomuto konštatovaniu a opätovnej požiadavke konzultovaných subjektov na spresnenie znenia článku 15 písm. c) smernice 2004/83 sa v návrhu smernice Európskeho parlamentu a Rady z 21. októbra 2009 o minimálnych ustanoveniach pre oprávnenie a postavenie štátnych príslušníkov tretej krajiny alebo osôb bez štátneho občianstva ako osôb pod medzinárodnou ochranou [6] nakoniec uvádzalo, že vzhľadom na riešenie prijaté Súdnym dvorom v rozsudku Elgafaji nie je potrebné meniť toto ustanovenie. Normotvorca Únie sa v roku 2011 riadil týmto návrhom, a preto sa rozhodol pre zachovanie normatívneho *status quo* z dôvodu, že judikatúra má poskytnúť potrebné vysvetlenia, ktoré ale vnútroštátny súd považuje vzhľadom na znenie návrhu na začatie prejudiciálneho konania za zjavne nedostatočné. Intenzita diskusií na pojednávaní navyše ukazuje, že uvedený súd nie je jediný, kto má pochybnosti o zmysle uvedeného rozsudku Elgafaji.

### *B. O rozsahu prejudiciálnych otázok*

19. Na pojednávaní sa na podnet holandskej vlády a v súvislosti s odpoveďou na druhú prejudiciálnu otázku viedli dôležité diskusie o presnom význame konkrétneho bodu v rozsudku Elgafaji. Treba zdôrazniť, že v tomto rozsudku chcel Súdny dvor spresniť pôsobnosť článku 15 písm. c) smernice 2011/95, ktorý vymedzuje jeden z troch druhov vážneho bezprávia, ktorých kvalifikácia môže viesť k tomu, že osobe, ktorá ich utrpela, sa prizná doplnková ochrana.

20. Súdny dvor tak uviedol, že prípad uvedený v článku 15 písm. c) smernice 2011/95, ktorý predstavuje „vážne a individuálne ohrozenie života alebo osoby“ žiadateľa, „pokrýva všeobecnejšie riziko zásahu“ než prípady uvedené v písmenách a) a b) toho istého článku. V tomto zmysle má článok 15 písm. c) smernice 2011/95 na mysli skôr širšie „ohrozenia života alebo osoby civilistu než určité typy násilia“. Tieto ohrozenia sú spôsobené všeobecnou situáciou vnútroštátneho alebo medzinárodného ozbrojeného konfliktu, ktorá vytvára násilie kvalifikované ako „neselektívne“, čo je pojem, ktorý predpokladá, že sa môže vzťahovať na osoby „bez ohľadu na ich osobnú situáciu“. [7] Z toho vyplýva, že kvalifikácia vážneho a individuálneho ohrozenia nepodlieha podmienke, že žiadateľ o doplnkovú ochranu predloží dôkaz o tom, že je špecificky dotknutý z dôvodu okolností vlastných jeho osobnej situácii.

21. Samotné objektívne konštatovanie rizika spojeného so všeobecnou situáciou však v zásade nestačí na preukázanie toho, že sú splnené podmienky uvedené v článku 15 písm. c) smernice 2011/95. Podľa Súdneho dvora existencia hrozieb uvedených v tomto texte môže byť výnimočne preukázaná, „pokiaľ miera neselektívneho násilia charakterizujúca prebiehajúci ozbrojený konflikt… dosiahne takú vysokú úroveň, že existujú podstatné a preukázané dôvody domnievať sa, že civilná osoba vyhostená do predmetnej krajiny, prípadne do predmetného regiónu, by zo samotného dôvodu svojej prítomnosti na ich území čelila reálnemu riziku utrpenia takéhoto ohrozenia“ [8].

22. Z judikatúry Súdneho dvora teda vyplýva, že uplatnenie článku 15 písm. c) smernice 2011/95 nevyžaduje, prinajmenšom spočiatku, preskúmanie osobnej situácie žalobcu. Vzhľadom na potrebu systematického výkladu v porovnaní s dvoma ďalšími situáciami uvedenými v článku 15 písm. a) a b) smernice 2011/95 však Súdny dvor v bode 39 rozsudku Elgafaji dodal, že „o čo viac

6 KOM(2009) 551 v konečnom znení.

7 Rozsudok Elgafaji, body 33 a 34.

8 Rozsudok Elgafaji, bod 43.

bude prípadne žiadateľ schopný preukázať, že je špecificky dotknutý z dôvodu skutočností vlastných jeho osobnej situácii, o to nižšia bude úroveň neselektívneho násilia vyžadovaná na to, aby mohol byť oprávnený na doplnkovú ochranu“.

23. Holandská vláda vo svojich písomných pripomienkach a na pojednávaní tvrdila, že vyššie uvedenému bodu odporuje výrok tohto rozsudku, podľa ktorého uplatnenie článku 15 písm. c) smernice 2011/95 nepodlieha podmienke, že žiadateľ predloží dôkaz o tom, že je špecificky dotknutý z dôvodu okolností vlastných jeho osobnej situácii. Toto ustanovenie sa podľa nej môže týkať len rizika bezprávia založeného výlučne na zohľadnení vecných, objektívnych okolností všeobecnej povahy bez ohľadu na akékoľvek osobné záležitosti žiadateľa o ochranu, pretože inak by bolo zbavené všetkého potrebného účinku. Túto analýzu spochybňuje Komisia, ktorá v bode 39 rozsudku Elgafaji vidí vyjadrenie koncepcie „pohyblivej“ alebo „klesajúcej stupnice“ [9], ktoré môže okrem vyššie uvedených okolností zahŕňať aj individuálne aspekty vlastné dotknutej osobe.

24. Z môjho pohľadu sa domnievam, že znenie bodu 39 rozsudku Elgafaji je vo svojej podstate jasne formulované a že nasledujúci bod potvrdzuje význam uvádzaný Komisiou. [10] V tomto bode 40 Súdny dvor totiž uvádza možnosť zohľadniť pri posúdení žiadosti o doplnkovú ochranu existenciu predchádzajúcich prípadov prenasledovania, vážneho bezprávia alebo priamych hrozieb v tomto zmysle, pokiaľ ide o osobu žiadateľa. Tento súd konštatoval, že táto nepriaznivá minulosť je vážnou známkou reálneho rizika utrpenia vážneho bezprávia uvádzanou v článku 4 ods. 4 smernice 2011/95, „vzhľadom na ktorú môže byť požiadavka neselektívneho násilia požadovaného na oprávnenie na doplnkovú ochranu menej prísna“. Zdá sa teda, že článok 15 písm. c) smernice 2011/95 treba vykladať v spojení s článkom 4 tejto smernice, ako bude uvedené ďalej, a že aspekty osobnej povahy možno v prípade potreby zohľadniť pri posudzovaní existencie vážneho a individuálneho ohrozenia v zmysle prvého uvedeného ustanovenia.

25. V každom prípade táto diskusia nie je podľa môjho názoru relevantná v rámci odpovede, ktorá sa má poskytnúť vnútroštátnemu súdu, pokiaľ ide o jej užitočnosť pre vyriešenie sporu vo veci samej. Treba poznamenať, že vnútroštátny súd po tom, čo uviedol, že žalobcom nemožno priznať doplnkovú ochranu na základe vnútroštátnych ustanovení, ktorými sa preberá článok 15 písm. a) a b) smernice 2011/95, najskôr vysvetľuje, že dotknuté osoby nie sú *z dôvodu ich osobnej situácie* špecificky dotknuté všeobecným násilím, ktoré sa vyskytuje v provincii, v zmysle rozsudku Elgafaji, pričom výslovne spomína bod 39 tohto rozsudku. [11]

26. Ďalej uvádza svoje presvedčenie, založené na komplexnom posúdení všeobecnej bezpečnostnej situácie v Afganistane, a teda na iných skutočnostiach než sú tie, ktoré sa týkajú osoby žalobcov, že ak by boli vrátení do provincie Nangarhár, už *z dôvodu svojej prítomnosti* by tu čelili reálnemu riziku vážneho a individuálneho ohrozenia v dôsledku všeobecného násilia spôsobeného konfliktom, [12] čím sa dostávajú do situácie vymedzenej v bode 35 rozsudku Elgafaji.

[9] Tento prístup zastáva aj Európsky podporný úrad pre azyl (EASO) vo svojich správach z januára 2015 s názvom „Článok 15 písm. c) smernice o oprávnení žiadateľov o azyl (2011/95/EÚ) – Súdna analýza“ (s. 26 a 27), a z apríla 2018 s názvom „Podmienky, ktoré treba splniť na získanie medzinárodnej ochrany“ (s. 31). Táto koncepcia pohyblivej alebo klesajúcej stupnice sa prejavuje takto: buď ide o územia, kde miera všeobecného násilia dosiahne takú vysokú úroveň, že existujú podstatné a preukázané dôvody domnievať sa, že civilná osoba vyhostená do predmetnej krajiny, prípadne do predmetného regiónu, by už zo samotného dôvodu svojej prítomnosti na tomto území čelila reálnemu riziku utrpenia vážneho ohrozenia uvedenému v článku 15 písm. c) smernice 2011/95, alebo ide o územia, kde dochádza ku všeobecnému násiliu, ktoré nedosahuje takú vysokú úroveň, a v súvislosti s týmto násilím by sa mali uviesť ďalšie individuálne faktory. Toto rozlišovanie využíva najmä vo Francúzsku Cour nationale du droit d'asile (Národný súd pre azylové právo, CNDA) (pozri rozhodnutie CNDA vo veľkom zložení z 19. novembra 2020, M.N, č. 19009476, bod 10).

[10] Súdny dvor navyše jednoznačne potvrdil svoje stanovisko v rozsudku z 30. januára 2014, Diakité (C-285/12, EU:C:2014:39, bod 31).

[11] Pozri bod 13 návrhu na začatie prejudiciálneho konania.

[12] Pozri body 14 až 20 návrhu na začatie prejudiciálneho konania.

Rozsah prejudiciálnych otázok sa tak obmedzuje na určenie kritérií zistenia úrovne všeobecného násilia v prípade ozbrojeného konfliktu, ktoré nemajú žiadnu osobnú povahu. V tomto kontexte odpoveď očakávaná od Súdneho dvora, pokiaľ ide o výklad článku 15 písm. c) smernice 2011/95, nevyžaduje podľa môjho názoru nijakú diskusiu o význame bodu 39 rozsudku Elgafaji. [13]

27. Napokon treba zdôrazniť, že z návrhu na začatie prejudiciálneho konania vyplýva, že vnútroštátny súd má pochybnosti týkajúce sa výkladu článku 15 písm. c) smernice 2011/95, a konkrétne žiada o podrobnejšie objasnenie kritérií, ktoré vyplývajú z práva Únie, pokiaľ ide o podmienky spôsobilosti na získanie doplnkovej ochrany v prípade všeobecného násilia na civilnom obyvateľstve v dôsledku ozbrojeného konfliktu. Domnieva sa, že na tieto otázky nedáva existujúca judikatúry Súdneho dvora jasnú odpoveď, keďže Súdny dvor sa v rozsudku Elgafaji k uvedeným kritériám nevyjadril. Prejudiciálne otázky, ktorých vzájomné prepojenie môže spôsobovať ťažkosti v dôsledku nejednoznačnej formulácie druhej otázky, treba chápať s prihliadnutím na tieto vysvetlenia.

28. Svojou prvou otázkou sa vnútroštátny súd v podstate pýta, či sa má článok 15 písm. c) smernice 2011/95 v spojení s článkom 2 písm. f) tejto smernice vykladať v tom zmysle, že bráni výkladu uplatňovanému vnútroštátnou praxou, podľa ktorého konštatovanie existencie vážneho a individuálneho ohrozenia života alebo osoby civilistu z dôvodu všeobecného násilia v situáciách ozbrojeného konfliktu v zmysle tohto ustanovenia, v tých prípadoch, v ktorých táto osoba nie je špecificky dotknutá z dôvodu okolností vlastných jej osobnej situácii, predpokladá, že pomer počtu obetí, usmrtených alebo zranených, v dotknutej oblasti k celkovému počtu osôb v populácii na tomto území, dosiahol určitú minimálnu hodnotu. [14]

29. V prípade kladnej odpovede na túto prvú otázku a s tým spojenej potreby komplexného posúdenia rôznych skutočností charakterizujúcich predmetnú situáciu sa vnútroštátny súd svojou druhou otázkou v podstate pýta Súdneho dvora na povahu okolností, ktoré možno považovať za relevantné na účely kvalifikácie vyššie uvedeného ohrozenia.

### *C. O prvej prejudiciálnej otázke*

30. Z článku 18 smernice 2011/95 v spojení s vymedzením pojmu „osoba oprávnená na doplnkovú ochranu“ obsiahnutým v článku 2 písm. f) tejto smernice a pojmu „doplnková ochrana“ nachádzajúcim sa v jej článku 2 písm. g) vyplýva, že doplnková ochrana uvedená v tejto smernici sa v zásade musí priznať každému štátnemu príslušníkovi tretej krajiny alebo osobe bez štátneho občianstva, ktorí by v prípade návratu do svojej krajiny pôvodu alebo krajiny obvyklého pobytu čelili reálnemu riziku utrpenia vážneho bezprávia v zmysle článku 15 uvedenej

[13] Otázka vnútroštátneho súdu patrí do pôsobnosti článku 15 písm. c) smernice 2011/95, čo holandská vláda plne uznáva a dokonca považuje za jedine možné.

[14] Na pojednávaní zástupca nemeckej vlády v podstate uviedol, že vnútroštátny súd nesprávne pochopil judikatúru Bundesverwaltungsgericht (Spolkový správny súd) uvedenú v jeho uznesení a poukázal na rozhodnutie posledného uvedeného súdu z 20. mája 2020, ktoré obsahovalo spresnenia odporujúce prístupu, podľa ktorého sa predbežné kvantitatívne kritérium systematicky uplatňuje ako faktor vylúčenia z nároku na získanie doplnkovej ochrany. V tejto súvislosti treba pripomenúť, že Súdny dvor je príslušný vysloviť sa len k výkladu alebo platnosti práva Únie so zreteľom na skutkové a právne okolnosti, ako ich podal vnútroštátny súd, s cieľom poskytnúť tomuto súdu užitočné prvky potrebné pre rozhodnutie v spore, o ktorom rozhoduje (rozsudok z 28. júla 2016, Kratzer, C-423/15, EU:C:2016:604, bod 27), keďže akékoľvek posúdenie skutkových okolností a vnútroštátneho práva patrí do právomoci vnútroštátneho súdu (rozsudok z 19. septembra 2019, Lovasné Tóth, C-34/18, EU:C:2019:764, bod 42). Okrem toho neexistuje žiadna pochybnosť o pretrvávaní sporu vo veci samej, pričom vnútroštátny súd má vydať rozhodnutie, pri ktorom bude môcť zohľadniť rozsudok Súdneho dvora vydaný v prejudiciálnom konaní.

smernice.[15] Medzi tri druhy vážneho bezprávia vymedzené v článku 15 smernice 2011/95 patrí v bode c) vážne a individuálne ohrozenia života alebo osoby civilistu z dôvodu všeobecného násilia v situáciách vnútroštátneho alebo medzinárodného ozbrojeného konfliktu.

31. Podľa ustálenej judikatúry je pri výklade ustanovenia práva Únie nutné vziať do úvahy nielen jeho doslovné znenie, ale aj jeho kontext a ciele sledované právnou úpravou, ktorej je súčasťou.[16] Treba preto pristúpiť k doslovnému, systematickému a teleologickému výkladu článku 15 písm. c) smernice 2011/95 v spojení s jej článkom 2 písm. f), pričom sa zohľadní judikatúra relevantná pre vyriešenie sporu vo veci samej. Táto analýza podľa môjho názoru vedie k záveru, že priznanie doplnkovej ochrany nepredpokladá konštatovanie skutočnosti, že bola dosiahnutá minimálna hranica počtu obetí, pričom tento záver je podporený preskúmaním judikatúry Európskeho súdu pre ľudské práva vydanej v súvislosti s článkom 3 Európskeho dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd, podpísaného v Ríme 4. novembra 1950 (ďalej len „EDĽP“), a odporúčaniami úradu EASO.

### *1. O doslovnom výklade*

32. Považujem za vhodné zdôrazniť, že dotknuté ustanovenia smernice 2011/95 sa týkajú existencie „reálneho rizika“ pre žiadateľa o medzinárodnú ochranu, že bude vystavený vážnemu bezpráviu, ktoré je vymedzené ako vážne a individuálne ohrozenie „života alebo osoby“ civilistu. Pojem „reálne riziko“ odkazuje na mieru preukázania, ktorá sa uplatňuje pri faktickom zisťovaní rizík, a zodpovedá kritériu pravdepodobnosti, ktoré nemožno zúžiť len na samotnú možnosť. Zisťovanie počtu civilných obetí na danom území sa v tejto súvislosti javí ako dôkaz, ktorý nie je špekulatívny, ale naopak vychádza z reality, a teda môže charakterizovať požadované riziko. Pokiaľ ide o odkaz na ohrozenie „života alebo osoby“ civilistu, možno z toho vyvodiť, že počet zosnulých civilných občanov nie je jediným relevantným parametrom, keďže uvedený výraz môže zahŕňať aj iný zásah do fyzickej integrity, dokonca aj psychickej povahy.[17]

33. Hoci tieto úvahy majú skutočný význam, doslovný výklad článku 15 písm. c) smernice 2011/95 v spojení s jej článkom 2 písm. f) zrejme nemôže poskytnúť dostatočnú a jednoznačnú odpoveď na otázku položenú vnútroštátnym súdom.

### *2. O systematickom výklade*

34. Z ustálenej judikatúry vyplýva, že každé rozhodnutie o priznaní postavenia utečenca alebo postavenia osoby s doplnkovou ochranou musí byť založené na individuálnom základe, ktorého cieľom je určiť, či sú vzhľadom na osobnú situáciu žiadateľa splnené podmienky na priznanie takéhoto postavenia. Z režimu priznania jednotného štatútu azylu alebo doplnkovej ochrany stanoveného normotvorcom Únie tak vyplýva, že účelom posudzovania žiadosti o medzinárodnú ochranu podľa článku 4 smernice 2011/95 je určiť, či žiadateľ, alebo prípadne osoba, v mene ktorej bola podaná žiadosť, má oprávnenú obavu, že bude osobne prenasledovaná alebo osobne čelí reálnemu riziku vážneho bezprávia.[18]

[15] Rozsudok z 23. mája 2019, Bilali (C-720/17, EU:C:2019:448, bod 36).

[16] Rozsudok z 10. septembra 2014, Ben Alaya (C-491/13, EU:C:2014:2187 bod 22 a citovaná judikatúra).

[17] Toto posledné uvedené tvrdenie neplatí vo všetkých jazykových verziách článku 15 písm. c) smernice 2011/95. V španielskej jazykovej verzii sa tak uvádza: „las amenazas graves e individuales contra la vida o la integridad física de un civil…“.

[18] Rozsudok zo 4. októbra 2018, Ahmedbekova (C-652/16, EU:C:2018:801, body 48 a 49).

35. Článok 4 ods. 3 smernice 2011/95 vymenúva okolnosti, ktoré majú príslušné orgány zohľadniť pri individuálnom posudzovaní žiadosti o medzinárodnú ochranu, vrátane „*všetkých príslušných skutočností, pokiaľ sa týkajú krajiny pôvodu*“.[19] Súdny dvor sa práve o tento text opieral v rozsudku Elgafaji, keď uviedol, že pri individuálnom posudzovaní žiadosti o doplnkovú ochranu možno zohľadniť „*najmä*“ územný rozsah situácie neselektívneho násilia a skutočné cieľové miesto žiadateľa v prípade jeho návratu do predmetnej krajiny, ako to vyplýva z článku 8 ods. 1 tejto smernice.

36. V tejto súvislosti treba zdôrazniť, že ak v krajine pôvodu žiadateľa nie je dostupná ochrana v oblasti jeho bydliska, príslušný vnútroštátny orgán musí podľa článku 8 ods. 1 smernice 2011/95 preskúmať, či v tejto krajine existuje iná bezpečná oblasť. Príslušný vnútroštátny orgán môže rozhodnúť, že žiadateľ nepotrebuje medzinárodnú ochranu, ak v jeho krajine pôvodu existuje časť územia, kde má neopodstatnenú obavu z prenasledovania a nie je reálne ohrozený vážnym bezprávím, alebo kde má prístup k ochrane pred prenasledovaním a vážnym bezprávím. V rámci tohto posúdenia článok 8 ods. 2 uvedenej smernice stanovuje, že členské štáty zohľadnia v čase prijímania rozhodnutia o žiadosti „*všeobecné okolnosti prevládajúce v tejto časti krajiny*“ a osobné okolnosti žiadateľa v súlade s článkom 4 tohto aktu.

37. Výklad článkov 4 a 8 v spojení s článkom 15 písm. c) smernice 2011/95 tak podľa mňa podporuje riešenie nevyhnutnosti komplexného prístupu k príslušnej konfliktnej situácii, spojeného so zohľadnením viacerých porovnateľných faktorov, čo je riešenie, ktoré Súdny dvor podľa môjho názoru potvrdil, bez výslovného odkazu na prvé dve uvedené ustanovenia, v rozsudku z 30. januára 2014, Diakité (C-285/12, EU:C:2014:39).

38. Súdny dvor po tom, čo určil zmysel a rozsah pojmu „ozbrojený konflikt“ uvedeného v článku 15 písm. c) smernice 2004/83, uviedol, že takýto konflikt môže viesť k priznaniu doplnkovej ochrany len vtedy, ak miera všeobecného násilia, ktorou sa vyznačuje, dosahuje úroveň vyžadovanú v rozsudku Elgafaji. Taktiež konštatoval, že dôkaz o existencii ozbrojeného konfliktu nevyžaduje osobitné posúdenie intenzity bojov nezávisle od posúdenia, ktorého cieľom je stanoviť vyššie uvedenú mieru násilia. Na ilustráciu a objasnenie svojho prístupu Súdny dvor uviedol niekoľko konkrétnych skutočností užitočných na stanovenie miery násilia na danom území, z ktorých vylúčil akúkoľvek potrebu samostatnej analýzy na preukázanie existencie konfliktu, konkrétne analýzu intenzity ozbrojených stretov, úroveň organizácie prítomných ozbrojených síl alebo dĺžku konfliktu. Nepriamy a implicitný poznatok získaný z rozsudku vo veci Diakité spočíva v tom, že posúdenie stupňa intenzity všeobecného násilia nemožno obmedziť len na predbežné kvantitatívne kritérium počtu obetí v pomere k populácii na danom území.[20]

### *3. O teleologickom výklade*

39. V prvom rade z odôvodnenia 12 smernice 2011/95 vyplýva, že jedným z jej cieľov je zaistiť, aby členské štáty uplatňovali spoločné kritériá na identifikáciu osôb, ktoré skutočne potrebujú medzinárodnú ochranu.[21]

40. Vzhľadom na tento cieľ sa zdá byť prvoradé zabezpečiť jednotný výklad článku 15 písm. c) smernice 2011/95 vo všetkých členských štátoch. Presnejšie, ako sa uvádza v odôvodnení 13 tejto smernice, „aproximácia pravidiel o priznaní a obsahu postavenia utečenca a doplnkovej ochrany

[19] Pozri v tomto zmysle rozsudok z 25. januára 2018, F (C-473/16, EU:C:2018:36, bod 33).

[20] Rozsudok z 30. januára 2014, Diakité (C-285/12, EU:C:2014:39, body 30, 32 a 35).

[21] Rozsudok z 23. mája 2019, Bilali (C-720/17, EU:C:2019:448, bod 35).

by mala pomôcť obmedziť sekundárne pohyby žiadateľov o medzinárodnú ochranu medzi členskými štátmi tam, kde takýto pohyb je spôsobený výlučne rozdielmi v legislatívnych rámcoch“. Podmienenie priznania doplnkovej ochrany predchádzajúcim splnením minimálnej hranice počtu obetí, ktorá je určená príslušnými vnútroštátnymi orgánmi jednostranne a podľa vlastného uváženia, však môže tomuto cieľu odporovať.

41. Ako správne zdôrazňuje francúzska vláda, žiadatelia o medzinárodnú ochranu by totiž mohli byť motivovaní opustiť prvú krajinu, do ktorej prišli, aby sa dostali do iných členských štátov, ktoré neuplatňujú takúto minimálnu hranicu alebo majú nižšiu požadovanú hranicu, čo by spôsobilo sekundárne pohyby, ktorým chce smernica 2011/95 predchádzať aproximáciou pravidiel o priznaní a obsahu postavenia utečenca a doplnkovej ochrany. Takýto výsledok, keďže vychádza z rozdielu medzi právnymi rámcami členských štátov, je podľa mňa priamo v rozpore s cieľom stanoveným vo vyššie uvedenom odôvodnení 13 a do značnej miery by zbavil predmetné ustanovenia smernice 2011/95 ich potrebného účinku.

42. V druhom rade z odôvodnení 5, 6 a 24 smernice 2011/95 vyplýva, že minimálne kritériá na poskytnutie doplnkovej ochrany by mali umožniť doplnenie ochrany utečencov zakotvenej v Ženevskom dohovore z 28. júla 1951 o právnom postavení utečencov tým, že identifikujú osoby, ktoré skutočne potrebujú medzinárodnú ochranu, a poskytnú im zodpovedajúce právne postavenie.[22] Výklad článku 15 písm. c) smernice 2011/95, a tým aj pôsobnosti mechanizmu doplnkovej ochrany, sa teda musí uskutočňovať so zreteľom na výslovný cieľ tejto smernice zabezpečiť medzinárodnú ochranu tým, ktorí to skutočne potrebujú.

43. Domnievam sa pritom, že výklad článku 15 písm. c) smernice 2011/95, ktorý vedie k zavedeniu kvantitatívneho kritéria týkajúceho sa nevyhnutného a predchádzajúceho konštatovania, že minimálna hranica počtu obetí bola dosiahnutá, vyvoláva v tejto súvislosti závažné ťažkosti. Chcem poukázať na to, že nemecká vláda vo svojich písomných pripomienkach spomína objektívne, vhodné a overiteľné kritérium, pričom uvádza úryvok z rozhodnutia Bundesverwaltungsgericht (Spolkový správny súd) naznačujúceho tieto ťažkosti, podľa ktorého je potrebné „aspoň *odhadom* kvantitatívne určiť na jednej strane celkový počet civilistov žijúcich v danom regióne a na druhej strane akty všeobecného násilia páchané účastníkmi konfliktu na životoch alebo osobách civilistov v tomto regióne“.

44. Tento úryvok poukazuje na dvojitú štatistickú problematiku, ktorá sa týka zberu spoľahlivých a presných údajov tak o počte civilných obetí, ako aj o počte osôb prítomných v danej krajine alebo na danom území a konfrontovaných s násilnými stretmi, ktoré nevyhnutne prinášajú presuny populácie v panike. V tejto situácii vzniká otázka existencie objektívnych a nezávislých zdrojov informácií, ktoré sú čo najbližšie k bojom, s cieľom spoľahlivo získať príslušné údaje.[23] Je zrejmé, že rovnako náročné bude okrem získania informácií o počte obetí a populácii na danom území aj získanie objektívnych, spoľahlivých a náležite aktualizovaných informácií o miestnych pomeroch charakterizujúcich ozbrojený konflikt. Podľa môjho názoru je však nepopierateľné, že ak sa získanie doplnkovej ochrany zakladá na predchádzajúcom splnení jediného kvantitatívneho kritéria, ktoré samo osebe podlieha riziku, pokiaľ ide o jeho spoľahlivosť, nie je to najvhodnejší spôsob identifikácie osôb, ktoré skutočne potrebujú medzinárodnú ochranu.

[22] Rozsudok z 30. januára 2014, Diakité (C-285/12, EU:C:2014:39, bod 33).

[23] V tejto súvislosti článok 8 ods. 2 smernice 2011/95 uvádza, že členské štáty zabezpečia, aby sa získali presné a aktuálne údaje z príslušných zdrojov, napríklad od Vysokého komisára Organizácie Spojených národov pre utečencov a úradu EASO.

45. Napokon treba zdôrazniť, že metóda opísaná v návrhu na začatie prejudiciálneho konania spočíva v určení pomeru, ktorý vyjadruje vzťah medzi počtom obetí v dotknutej oblasti a celkovým počtom osôb v populácii tejto oblasti. Tento pomer sa bude považovať za vyhovujúci alebo nevyhovujúci podľa toho, či je vyšší alebo nižší ako minimálna hodnota stanovená jednostranne a podľa vlastného uváženia príslušným vnútroštátnym orgánom, pričom táto minimálna hodnota nie je ako taká nikde uvedená, čo sa podľa mňa ani zďaleka nepodobá údajne objektívnemu kritériu. [24] Túto metódu je potrebné odlíšiť od tej, ktorá sa zameriava iba na získanie celkového počtu obetí, čo predstavuje pri dostatočnej spoľahlivosti jeden z objektívnych ukazovateľov miery všeobecného násilia v prípade ozbrojeného konfliktu.

46. V treťom rade treba uviesť, že v súlade s článkom 2 písm. f) smernice 2011/95 má systém doplnkovej ochrany za cieľ ochrániť jednotlivca pred reálnym rizikom vážneho bezprávia v prípade návratu do jeho krajiny pôvodu, čo v sebe zahŕňa, že existujú podstatné a preukázané dôvody domnievať sa, že dotknutá osoba by v prípade, keď by bola vrátená do tejto krajiny, čelila takémuto riziku. [25] Zdá sa teda, že analýza, ktorú má vykonať príslušný vnútroštátny orgán, spočíva v posúdení budúcej hypotetickej situácie, ktorá nevyhnutne vyžaduje určitú formu predvídavosti.

47. Táto nevyhnutne dynamická analýza sa podľa môjho názoru nemôže zredukovať na jediné kvantitatívne zistenie počtu obetí v pomere k danej populácii a v danom okamihu, ktorý je viac-menej vzdialený od okamihu, keď má vnútroštátny orgán alebo súd rozhodnúť. [26] Posúdenie potreby medzinárodnej ochrany musí byť schopné zahrnúť aj nekvantifikovateľné aspekty, ako je najnovší vývoj ozbrojeného konfliktu, ktorý, hoci zatiaľ neviedol k zvýšeniu počtu obetí, je dostatočne významný na to, aby charakterizoval skutočné riziko vážneho bezprávia pre civilné obyvateľstvo. [27]

### *4. O výklade smernice 2011/95 z hľadiska ochrany základných práv*

48. Ako vyplýva z odôvodnenia 16 smernice 2011/95, výklad ustanovení tohto aktu sa musí vykonať spôsobom, ktorý rešpektuje práva uznané Chartou základných práv Európskej únie (ďalej len „Charta“), [28] pričom vnútroštátny súd v tejto súvislosti odkazuje vo svojom návrhu na začatie prejudiciálneho konania na článok 4 Charty.

[24] V návrhu na začatie prejudiciálneho konania sa odkazuje na rozhodnutie Bundesverwaltungsgericht (Spolkový správny súd) zo 17. novembra 2011, v ktorom tento súd dospel k záveru, že pravdepodobnosť usmrtenia alebo zranenia vo výške približne 0,12 % alebo približne 1:800 za rok je značne vzdialená od potrebnej minimálnej hodnoty a odôvodňuje len riziko utrpenia bezprávia, ktoré je také vzdialené od hranice relevantnej pravdepodobnosti, že nezohľadnenie ďalších okolností nemôže nijako ovplyvniť výsledok. Je nesporné, že ani hranica relevantnej pravdepodobnosti a ani, nevyhnutne, dôvody, ktoré viedli k prijatiu takejto minimálnej hodnoty, nie sú spresnené. Možno si teda oprávnene položiť otázku, v čom sa pomer 1:800 za rok považuje za nedostatočný na kvalifikáciu všeobecného násilia určitej intenzity.

[25] Pozri analogicky rozsudok z 24. apríla 2018, MP (Doplnková ochrana obete mučenia v minulosti) (C-353/16, EU:C:2018:276, bod 31).

[26] Treba zdôrazniť, že článok 46 ods. 3 smernice Európskeho parlamentu a Rady 2013/32/EÚ z 26. júna 2013 o spoločných konaniach o poskytovaní a odnímaní medzinárodnej ochrany (Ú. v. EÚ L 180, 2013, s. 60) vymedzuje rozsah práva na účinný opravný prostriedok priznaného žiadateľovi o ochranu, pričom spresňuje, že členské štáty viazané týmto rozsahom musia zabezpečiť, aby súd, na ktorom je napadnuté rozhodnutie o žiadosti o medzinárodnú ochranu, vykonal „posúdenie skutkových aj právnych otázok v plnom rozsahu *ex nunc* vrátane prípadného posúdenia potrieb medzinárodnej ochrany“. Výraz „*ex nunc*“ zdôrazňuje povinnosť súdu vykonať posúdenie, ktoré prípadne zohľadní nové skutočnosti, ktoré nastali po prijatí rozhodnutia, ktoré je predmetom opravného prostriedku. Slovné spojenie „v plnom rozsahu“ zase potvrdzuje, že súd je povinný posúdiť tak skutočnosti, ktoré rozhodujúci orgán zohľadnil alebo mohol zohľadniť, ako aj tie, ktoré nastali po prijatí rozhodnutia týmto orgánom (rozsudok z 12. decembra 2019, Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal (Zlúčenie rodiny – sestra utečenca) (C-519/18, EU:C:2019:1070, bod 52).

[27] Možno zvážiť najmä nedávne prerušenie dohody o prímerí, po ktorom došlo k preniknutiu ozbrojených jednotiek na dané územie, čo viedlo k masívnemu vysídleniu civilného obyvateľstva.

[28] Rozsudok z 1. marca 2016, Alo a Osso (C-443/14 a C-444/14, EU:C:2016:127, bod 29).

49. Vysvetlivky k Charte týkajúce sa jej článku 4, ktoré boli v súlade s článkom 6 ods. 1 tretím pododsekom ZEÚ a článkom 52 ods. 7 Charty vypracované s cieľom poskytnúť usmernenia pri výklade Charty a ktoré musia byť náležite zohľadnené tak súdmi Únie, ako aj súdmi členských štátov, výslovne uvádzajú, že právo uvedené v článku 4 zodpovedá právu zaručenému článkom 3 EDĽP, ktorého znenie je identické: „Nikoho nemožno mučiť ani podrobovať neľudskému alebo ponižujúcemu zaobchádzaniu alebo trestu.“ Podľa článku 52 ods. 3 Charty má teda rovnaký zmysel a rozsah ako tento posledný uvedený článok. [29]

50. Treba však pripomenúť, že Súdny dvor v rozsudku Elgafaji v odpovedi na otázku vnútroštátneho súdu o vzťahu medzi ochranou upravenou v článku 15 písm. c) smernice 2004/83 a ochranou zaručenou článkom 3 EDĽP spresnil, že uvedený článok 15 písm. c) stanovuje prípad doplnkovej ochrany, ktorý nezodpovedá prípadu zákazu mučenia a neľudského alebo ponižujúceho zaobchádzania zaručeného článkom 3 EDĽP, a preto sa má vykladať autonómnym spôsobom pri rešpektovaní základných práv, tak ako sú zaručené EDĽP. [30]

51. V tejto súvislosti je zaujímavé uviesť, že Európsky súd pre ľudské práva jasne uviedol, že nie je „presvedčený“, že článok 3 EDĽP neposkytuje ochranu porovnateľnú s tou, ktorá sa priznáva na základe článku 15 písm. c) smernice 2004/83. Tento súd zdôraznil, že hranicu stanovenú týmto posledným uvedeným ustanovením a článkom 3 EDĽP možno za výnimočných okolností dosiahnuť v dôsledku situácie všeobecného násilia takej intenzity, že každej osobe vrátenej do dotknutého regiónu by už z dôvodu jej prítomnosti hrozilo nebezpečenstvo. [31] Vzhľadom na túto blízkosť analýz sa zdá, že judikatúra Európskeho súdu pre ľudské práva zameraná na posúdenie miery všeobecného násilia môže poskytnúť určité odpovede na prejudiciálne otázky položené v tomto prípade. Je však nesporné, že metóda použitá týmto súdom je založená na komplexnom vnímaní všetkých relevantných údajov, ktoré sa môžu v jednotlivých prípadoch líšiť a neobmedzujú sa na kvantitatívny aspekt. [32]

52. Z predchádzajúcich úvah vyplýva, že určenie existencie vážneho bezprávia v zmysle článku 15 písm. c) smernice 2011/95 predpokladá celkovú a krížovú analýzu všetkých relevantných skutočností, ktoré buď umožnia alebo neumožnia konštatovať existenciu neselektívneho násilia na takej vysokej úrovni, že civilné osoby už z dôvodu svojej prítomnosti na dotknutom území čelia reálnemu riziku utrpenia vážneho ohrozenia. Priznanie doplnkovej ochrany nepredpokladá predchádzajúce splnenie podmienky, ktorá sa týka minimálneho počtu obetí v pomere k danej populácii.

53. Tento výklad je podporený správami úradu EASO [33], ktoré súdom odporúčajú, aby pri zisťovaní úrovne násilia prijali komplexný a inkluzívny prístup, tak kvantitatívny, ako aj kvalitatívny, a zohľadnili širokú škálu relevantných premenných bez toho, aby sa obmedzovali na čisto kvantitatívne preskúmanie počtu úmrtí a zranení medzi civilistami. [34] Úrad EASO v tejto súvislosti odkazuje na rozhodnutia Európskeho súdu pre ľudské práva a vnútroštátnych súdov, pričom zjavne s poľutovaním uvádza, že Súdny dvor „nepomáha súdom v tom, ako majú postupovať“, čo ma privádza k druhej prejudiciálnej otázke.

[29] Pozri v tomto zmysle rozsudok z 27. mája 2014, Spasic (C-129/14 PPU, EU:C:2014:586, bod 54).

[30] Rozsudok zo 17. februára 2009, Elgafaji (C-465/07, EU:C:2009:94, body 28 a 44).

[31] Rozsudok ESĽP, 28. júna 2011, Sufi a Elmi v. Spojené kráľovstvo (CE:ECHR:2011:0628JUD000831907, § 226).

[32] Rozsudok ESĽP, 28. júna 2011, Sufi a Elmi v. Spojené kráľovstvo (CE:ECHR:2011:0628JUD000831907, § 241).

[33] Rozsudok z 13. septembra 2018, Ahmed (C-369/17, EU:C:2018:713, bod 56).

[34] Správy úradu EASO z januára 2015 s názvom „Článok 15 písm. c) smernice o oprávnení žiadateľov o azyl (2011/95/EÚ) – Súdna analýza“ (pozri najmä s. 33 – 35), a z apríla 2018 s názvom „Podmienky, ktoré treba splniť na získanie medzinárodnej ochrany“ (pozri najmä s. 32).

## *D. O druhej prejudiciálnej otázke*

54. Ako už bolo uvedené, vnútroštátny súd má pochybnosti týkajúce sa výkladu článku 15 písm. c) smernice 2011/95 a žiada o podrobnejšie vysvetlenia k podmienkam uplatnenia tohto ustanovenia, keďže v tejto súvislosti považuje odôvodnenie rozsudku Elgafaji za nedostatočné. Táto ľútosť alebo kritika sa nachádza v časti právnych teórií a v analýze úradu EASO, ktorý konštatoval, že Súdny dvor „neposkytol žiadne usmernenie týkajúce sa kritérií zisťovania úrovne násilia v prípade ozbrojeného konfliktu“ [35].

55. Tu sa dostávam k osobitne citlivej problematike rozlišovania medzi *úlohou výkladu* práva Únie, ktorá prináleží Súdnemu dvoru v prejudiciálnom konaní, a *uplatňovaním* tohto práva, ktoré v zásade prechádza na vnútroštátne súdy, pričom toto rozlišovanie je niekedy ťažko pochopiteľné a jeho uplatnenie si vyžaduje starostlivú analýzu dotknutého prejudiciálneho konania a jeho kontextu judikatúry.

56. Tento návrh na začatie prejudiciálneho konania sa týka výkladu článku 15 písm. c) smernice 2011/95, ktorý obsahuje veľmi všeobecný právny pojem, pričom treba pripomenúť, že tento text je výsledkom kompromisu medzi členskými štátmi, ktoré sa zjavne rozhodli prenechať súdom určenie jeho presných hraníc. V tejto súvislosti Súdny dvor v rozsudku Elgafaji podal výklad tohto pojmu, ktorý možno kvalifikovať sám osebe ako široký vzhľadom na znenie výroku rozhodnutia. Tento výrok navyše obsahuje formuláciu „posudzovaná príslušnými vnútroštátnymi orgánmi… alebo súdmi členského štátu“, ktorá sa týka miery všeobecného násilia charakterizujúcej konflikt, čo je formulácia, ktorá obvykle vyjadruje vôľu Súdneho dvora prenechať vnútroštátnemu súdu posúdenie skutkových okolností, od ktorých závisí výsledok uplatňovania tohto výkladového rozsudku. Tento výklad bol prinajmenšom implicitne doplnený v rozsudku vo veci Diakité [36], keďže Súdny dvor v ňom poukázal na intenzitu ozbrojených stretov, úroveň organizácie prítomných ozbrojených síl a dĺžku trvania konfliktu, ako na skutočnosti, ktoré prichádzajú do úvahy pri posúdení reálneho rizika vážneho bezprávia v zmysle článku 15 písm. c) smernice 2011/95.

57. Pravdou však zostáva, že tento návrh na začatie prejudiciálneho konania [37], pripomienky právnej teórie a úradu EASO poukazujú na to, že vysvetlenia poskytnuté Súdnym dvorom sú vnímané ako nedostatočné alebo dokonca neboli rozpoznané, čo môže viesť k nejasnosti dotknutých rozsudkov. Z môjho pohľadu sa domnievam, že je skutočne ťažké pripustiť existenciu dostatočne rozvinutej judikatúry, pokiaľ ide o výklad pojmu „reálne riziko“ vážneho bezprávia podľa vyššie uvedeného ustanovenia. Keďže tento pojem určuje pôsobnosť prípadu priznania doplnkovej ochrany, ktorý vyplýva z práva Únie, spresnenie výkladu sa môže javiť ako vhodné. Poskytnutím doplňujúcich informácií o okolnostiach, ktoré možno zohľadniť pri uplatňovaní článku 15 písm. c) smernice 2011/95, by Súdny dvor podporil jednotné uplatňovanie tohto textu v rámci Únie, čo by zodpovedalo cieľu identifikácie spoločných kritérií pre členské štáty, ktorý je uvedený v odôvodnení 12 uvedenej smernice.

[35] Pozri najmä BOUTRUCHE-ZAREVAC: The Court of Justice of the EU and the Common European Asylum System: Entering the Third Phase of Harmonisation? In: (2009 – 2010) 12 CYELS 53, 63, a správa úradu EASO z januára 2015 s názvom „Článok 15 písm. c) smernice o oprávnení žiadateľov o azyl (2011/95/EÚ) – Súdna analýza“ (pozri najmä s. 33 – 35).

[36] Rozsudok z 30. januára 2014 (C-285/12, EU:C:2014:39).

[37] Z návrhu na začatie prejudiciálneho konania vyplýva, že pochybnosti, ktoré sú v ňom uvedené, majú výkladovú povahu v tom zmysle, že cieľom tohto prejudiciálneho návrhu nie je určenie správneho uplatňovania pojmu „reálne riziko“ vážneho bezprávia v zmysle článku 15 písm. c) smernice 2011/95 so zreteľom na veľmi presne vymedzené skutkové okolnosti sporu vo veci samej, ale skôr to, že požaduje objasnenie kritérií, ktorými sa má riadiť výklad tohto pojmu z dôvodu príliš všeobecného pôvodného výkladu. Ide teda o prípad návrhu na začatie prejudiciálneho konania, ktorého predmetom je požiadavka na interpretáciu výkladu podaného Súdnym dvorom v rozsudku Elgafaji.

58. Z tohto pohľadu ak by chcel Súdny dvor spresniť svoju judikatúru, mohol by sa účinne oprieť o rozhodnutia Európskeho súdu pre ľudské práva, ktorý uviedol, že situáciu všeobecného násilia možno posúdiť z hľadiska toho, či účastníci konfliktu použili alebo nepoužili metódy a taktiky vedenia vojny, ktoré zvyšujú riziko civilných obetí alebo sa priamo zameriavajú na civilné obyvateľstvo, ďalej či práve prebieha alebo neprebieha použitie takýchto metód zo strany účastníkov konfliktu, či majú boje miestny alebo rozsiahlejší charakter, aký je počet usmrtených, zranených a vysídlených civilistov v dôsledku bojov. Európsky súd pre ľudské práva spresnil, že tieto kritériá nepredstavujú vyčerpávajúci zoznam, ktorý by sa mal uplatniť vo všetkých prípadoch.[38] Okrem toho hoci tieto kritériá predstavujú *a priori* súbor relevantných indícií, mali by sa zohľadniť len vtedy, ak sú založené na spoľahlivých a aktualizovaných údajoch pochádzajúcich z najrôznejších nezávislých a objektívnych zdrojov.[39]

59. Na vymedzenie týchto kritérií sa Európsky súd pre ľudské práva priamo odvoláva na rozhodnutie britského súdu pre azyl a prisťahovalectvo[40]. V tomto smere vnútroštátne súdy kombinujú rôzne faktory s cieľom stanoviť mieru násilia ovplyvňujúceho danú krajinu alebo región. Po preskúmaní judikatúry viacerých členských štátov[41] sa tiež prihliada na počet civilných obetí usmrtených alebo zranených v príslušných geografických oblastiach, vysídlenia vyvolané ozbrojeným konfliktom, metódy a taktiky vedenia vojny, ako aj ich dôsledky pre civilné osoby, porušovanie ľudských práv, schopnosť štátu alebo organizácií, ktoré kontrolujú dotknuté územie, chrániť civilistov, a na pomoc poskytovanú medzinárodnými organizáciami. Veľká rozmanitosť kritérií skúmaných vnútroštátnymi orgánmi preukazuje, že metódu komplexného posúdenia využíva pri rozhodovaní o žiadosti o doplnkovú ochranu, ktorá zodpovedá prípadu uvedenému v článku 15 písm. c) smernice 2011/95, väčšina vnútroštátnych orgánov. Tento komplexný a dynamický prístup predpokladá krížovú analýzu všetkých relevantných údajov zhromaždených vnútroštátnymi orgánmi. Inými slovami, okolnosti zistené v súvislosti so žiadosťou o doplnkovú ochranu sa na účely určenia existencie vážneho a individuálneho ohrozenia v zmysle článku 15 písm. c) smernice 2011/95 nemajú posudzovať izolovane, ale naopak vo vzájomnej kombinácii.

60. Na záver vzniká ešte jedna otázka, či má byť spresnenie, ktoré sa legitímne očakáva od Súdneho dvora v súvislosti so zisťovaním požadovanej miery násilia, vyjadrené explicitnejšou, ale stále všeobecnou výkladovou formuláciou, alebo vymenovaním konkrétnych prvkov hodnotenia intenzity konfliktu, ako sú tie, ktoré sú uvedené v týchto návrhoch, so zachovaním určitej všeobecnosti. Aj keď nemôžem s istotou povedať, či jedna alebo druhá z týchto možností môže zabrániť tomu, aby sa na Súdny dvor predkladali nové prejudiciálne otázky o pojme „reálne riziko“ utrpenia vážneho bezprávia v zmysle článku 15 písm. c) smernice 2011/95, uprednostňujem druhé riešenie, ktoré spočíva len v jednoduchom pripomenutí a doplnení kritérií posúdenia, ktoré už Súdny dvor stanovil,[42] pričom tento výpočet by samozrejme nebol vyčerpávajúci.

[38] Rozsudok ESĽP, 28. júna 2011, Sufi a Elmi v. Spojené kráľovstvo (CE:ECHR:2011:0628JUD000831907, § 241).

[39] Táto potreba je často spomínaná Európskym súdom pre ľudské práva. Vo svojom rozsudku z 23. augusta 2016, J. K. a iní v. Švédsko (CE:ECHR:2016:0823JUD005916612) tak zdôraznil, že „na účely posúdenia dôležitosti, ktorá sa má prikladať údajom o príslušnej krajine, je potrebné zohľadniť ich zdroj, konkrétne jeho nezávislosť, spoľahlivosť a objektívnosť. Pokiaľ ide o správy, je tiež relevantná autorita a povesť autora, serióznosť vyšetrovaní z ktorých vychádzajú, koherentnosť ich záverov a ich potvrdenie inými zdrojmi“.

[40] Asylum and Immigration Tribunal, 25. novembra 2011, AMM a iní, UKUT 445.

[41] Preskúmanie judikatúry v rôznych členských štátoch je uvedené v prílohe správy s názvom „Článok 15 písm. c) smernice o oprávnení žiadateľov o azyl (2011/95/EÚ) – Súdna analýza“, ktorú vypracoval úrad EASO (január 2015).

[42] Treba zdôrazniť, že ide o kritériá výkladu, ktorými sa majú riadiť vnútroštátne súdy pri posudzovaní skutkových okolností každého prípadu na účely vyriešenia sporov, ktoré prejednávajú.

## V. Návrh

61. Vzhľadom na vyššie uvedené úvahy navrhujem, aby Súdny dvor na dve prejudiciálne otázky, ktoré položil Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg (Vyšší správny súd Bádensko-Württembersko, Nemecko), odpovedal takto:

1. Článok 15 písm. c) v spojení s článkom 2 písm. f) smernice 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 sa má vykladať v tom zmysle, že bráni vnútroštátnej praxi, podľa ktorej konštatovanie existencie vážneho a individuálneho ohrozenia života alebo osoby civilistu z dôvodu všeobecného násilia v situáciách ozbrojeného konfliktu v zmysle tohto ustanovenia, v tých prípadoch, v ktorých táto osoba nie je špecificky dotknutá z dôvodu okolností vlastných jej osobnej situácii, predpokladá, že pomer počtu obetí v dotknutej oblasti k celkovému počtu osôb v populácii na tomto území, dosiahol určitú minimálnu hodnotu.

2. Overenie úrovne stupňa všeobecného násilia v ozbrojenom konflikte na účely určenia existencie reálneho rizika vážneho bezprávia v zmysle článku 15 písm. c) smernice 2011/95 zahŕňa komplexné posúdenie, tak kvantitatívne, ako aj kvalitatívne, všetkých relevantných skutočností charakterizujúcich tento konflikt, na základe zhromaždenia objektívnych, spoľahlivých a aktualizovaných údajov, pričom takýmito skutočnosťami sú najmä územný rozsah situácie všeobecného násilia, skutočné cieľové miesto žiadateľa v prípade jeho návratu do predmetnej krajiny alebo predmetného regiónu, intenzita ozbrojených stretov, dĺžka trvania konfliktu, úroveň organizácie prítomných ozbrojených síl, počet usmrtených, zranených alebo vyhostených civilistov v dôsledku bojov a metódy či taktika vedenia vojny používané bojujúcimi stranami.