Sbírka soudních rozhodnutí

STANOVISKO GENERÁLNÍHO ADVOKÁTA
PRIITA PIKAMÄEA
přednesené dne 11. února 2021 [1]

Věc C-901/19

CF,
DN
proti
Bundesrepublik Deutschland

[žádost o rozhodnutí o předběžné otázce podaná Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg (Nejvyšší správní soud spolkové země Bádensko-Württembersko, Německo)]

„Směrnice 2011/95/EU – Minimální normy týkající se podmínek přiznávání postavení uprchlíka nebo statusu doplňkové ochrany – Osoba, která má nárok na doplňkovou ochranu – Článek 2 písm. f) – Reálná hrozba utrpění vážné újmy – Článek 15 písm. c) – Vážné a individuální ohrožení života nebo nedotknutelnosti civilisty v důsledku svévolného násilí během mezinárodního nebo vnitrostátního ozbrojeného konfliktu – Posouzení míry svévolného násilí“

1. Jakým způsobem je třeba změřit míru svévolného násilí v ozbrojeném konfliktu pro účely posouzení žádosti o poskytnutí doplňkové ochrany podle čl. 15 písm. c) směrnice 2011/95/EU [2]? Může být přiznání takové ochrany podřízeno podmínce splnění předběžného kvantitativního kritéria, které vychází z minimálního počtu zraněných nebo mrtvých obětí v bojové zóně v poměru k počtu obyvatel přítomných na dotčeném území, anebo *ab initio* implikuje celkové posouzení všech aspektů, jimiž se vyznačuje tento ozbrojený konflikt, jak v kvantitativní, tak v kvalitativní rovině?

2. Toto jsou otázky nastolené v projednávané věci, které Soudnímu dvoru umožňují objasnit svou judikaturu vycházející ze směrnice 2004/83/ES [3].

1 – Původní jazyk: francouzština.

2 – Směrnice Evropského parlamentu a Rady ze dne 13. prosince 2011 o normách, které musí splňovat státní příslušníci třetích zemí nebo osoby bez státní příslušnosti, aby mohli požívat mezinárodní ochrany, o jednotném statusu pro uprchlíky nebo osoby, které mají nárok na doplňkovou ochranu, a o obsahu poskytnuté ochrany (Úř. věst. 2011, L 337, s. 9).

3 – Směrnice Rady ze dne 29. dubna 2004 o minimálních normách, které musí splňovat státní příslušníci třetích zemí nebo osoby bez státní příslušnosti, aby mohli žádat o postavení uprchlíka nebo osoby, která z jiných důvodů potřebuje mezinárodní ochranu, a o obsahu tohoto postavení (Úř. věst. 2004, L 304, s. 12; Zvl. vyd. 19/07, s. 96).

I. Právní rámec

A. Unijní právo

3. Článek 2 směrnice 2011/95, nadepsaný „Definice“, stanoví:

„Pro účely této směrnice se rozumí:

a) ‚mezinárodní ochranou‘ postavení uprchlíka nebo status doplňkové ochrany ve smyslu písmen e) a g;

b) ‚osobou požívající mezinárodní ochrany‘ osoba, které bylo přiznáno postavení uprchlíka nebo status doplňkové ochrany ve smyslu písmen e) a g);

[…]

f) ‚osobou, která má nárok na doplňkovou ochranu‘ státní příslušník třetí země nebo osoba bez státní příslušnosti, která nesplňuje podmínky pro uznání za uprchlíka, ale u které existují závažné důvody se domnívat, že pokud by se vrátila do země svého původu, nebo v případě osoby bez státní příslušnosti do země svého dosavadního pobytu, byla by vystavena reálné hrozbě, že utrpí vážnou újmu uvedenou v článku 15, a na kterou se nevztahuje čl. 17 odst. 1 a 2, přičemž tato osoba nemůže nebo vzhledem ke shora uvedené hrozbě nechce přijmout ochranu dotyčné země;

[…]“

4. Článek 4 této směrnice, nadepsaný „Posuzování skutečností a okolností“, stanoví zejména následující:

„1. Členské státy mohou pokládat za povinnost žadatele předložit co nejdříve všechny náležitosti potřebné k doložení žádosti o mezinárodní ochranu. Povinností členského státu je posoudit významné náležitosti žádosti ve spolupráci se žadatelem.

[…]

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

a) všechny významné skutečnosti týkající se země původu v době rozhodování o žádosti […];

b) významná prohlášení a dokumenty předložené žadatelem, včetně informací o tom, zda žadatel byl nebo by mohl být pronásledován nebo zda utrpěl nebo by mohl utrpět vážnou újmu;

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

[…].

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

[…]“

5. Článek 15 uvedené směrnice uvádí:

„Vážnou újmou se rozumí:

a) uložení nebo vykonání trestu smrti nebo

b) mučení, nelidské či ponižující zacházení nebo trest vůči žadateli v zemi původu nebo

c) vážné a individuální ohrožení života nebo nedotknutelnosti civilisty v důsledku svévolného násilí během mezinárodního nebo vnitrostátního ozbrojeného konfliktu.“

B. Německé právo

6. Směrnice 2011/95 byla do německého práva provedena prostřednictvím Asylgesetz (azylový zákon) (BGBl. I s. 1798, dále jen „AsylG“).

7. Ustanovení § 4 odst. 1 a 3 AsylG upravuje v rámci provedení článků 2 a 15 směrnice 2011/95 podmínky přiznání doplňkové ochrany. Toto ustanovení stanoví:

„(1) Cizinec může uplatňovat nárok na doplňkovou ochranu, pokud existují vážné a prokázané důvody domnívat se, že mu v zemi původu hrozí vážná újma. Vážnou újmou se rozumí:

1. uložení nebo vykonání trestu smrti,

2. mučení, nelidské či ponižující zacházení nebo tresty nebo

3. vážné a individuální ohrožení života nebo nedotknutelnosti osoby v důsledku svévolného násilí během mezinárodního nebo vnitrostátního ozbrojeného konfliktu

[…]“

II. Spor v původním řízení a předběžné otázky

8. Z předkládacího rozhodnutí vyplývá, že navrhovatelé v původním řízení jsou dva afghánští občané z provincie Nangarhar (Afghánistán), jejichž žádosti o azyl v Německu byly zamítnuty Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (Spolkový úřad pro migraci a uprchlíky). Opravným prostředkům podaným ke správním soudům v Karlsruhe a Freiburgu nebylo vyhověno. Před odvolacím soudem, Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg (Nejvyšší správní soud spolkové země Bádensko-Württembersko, Německo), navrhovatelé požadovali, aniž získali postavení uprchlíků, aby jim byla poskytnuta doplňková ochrana v souladu s § 4 AsylG.

9. V této souvislosti se tento soud snaží získat podrobnější objasnění kritérií použitelných v unijním právu pro účely poskytnutí doplňkové ochrany v případě svévolného násilí vyvolaného konfliktem na úkor civilního obyvatelstva, na které se vztahuje čl. 15 písm. c) ve spojení s čl. 2 písm. f) směrnice 2011/95. Soudní dvůr totiž o této otázce dosud nerozhodl a judikatura ostatních soudů v této oblasti není jednotná. Ačkoli se celkové posouzení v některých případech provádí na základě všech okolností jednotlivého případu, jiné přístupy se opírají především o posouzení vycházející z počtu civilních obětí.

10. Předkládající soud zejména zdůrazňuje, že za účelem určení, že určitá osoba je vystavena vážným a individuálním ohrožením, aniž je v ohrožení konkrétně ona sama, z důvodu skutečností, které jsou příznačné pro její osobní situaci, judikatura Bundesverwaltungsgericht (Spolkový správní soud, Německo) týkající se § 4 odst. 1 první věty a druhé věty bodu 3 AsylG, kterým byl proveden čl. 15 písm. c) směrnice 2011/95 ve spojení s čl. 2 písm. f) této směrnice, se výrazně liší od judikatury založené na celkovém posouzení konkrétních okolností každého jednotlivého případu, které bylo provedeno jinými soudy, a to zejména Evropským soudem pro lidská práva.

11. Podle Bundesverwaltungsgericht (Spolkový správní soud) zjištění závažných a individuálních ohrožení (utrpěných osobami, které nejsou vystaveny konkrétnímu riziku z důvodu jejich osobní situace) nutně předpokládá kvantitativní posouzení „rizika smrti a zranění“, vyjádřeného poměrem mezi počtem obětí v dotčené oblasti a celkovým počtem jednotlivců v rámci obyvatelstva této oblasti, přičemž takto získaný výsledek nutně musí dosáhnout určité minimální úrovně. Ačkoli Bundesverwaltungsgericht (Spolkový správní soud) dosud nevyčíslil tuto minimální úroveň, již rozhodl, že pravděpodobnost úmrtí nebo zranění dosahující úrovně přibližně 0,12 % nebo 1 z 800 za rok není dostatečná, jelikož se nachází hluboko pod minimální požadovanou úrovní. Z této judikatury vyplývá, že není-li tato prahová hodnota pravděpodobnosti překročena, není nutné provádět žádné další posouzení míry rizika a ani celkové posouzení konkrétních okolností jednotlivého případu nemůže vést k určení, že existuje vážné a individuální ohrožení.

12. Předkládající soud má za to, že pokud by vážné a individuální ohrožení záviselo především na počtu civilních obětí, je třeba žádosti navrhovatelů o přiznání doplňkové ochrany zamítnout. Naproti tomu, pokud by bylo provedeno celkové posouzení s přihlédnutím také k dalším rizikovým faktorům, současná úroveň násilí v provincii Nangarhár by byla tak vysoká, že by navrhovatelé, kterým není poskytována ochrana v dané zemi, byli vážně ohroženi již na základě skutečnosti, že se nacházejí na daném území.

13. V tomto ohledu předkládající soud zdůrazňuje, že Soudní dvůr již sice v rozsudku ze dne 17. února 2009, Elgafaji (C-465/07, dále jen „rozsudek Elgafaji“, EU:C:2009:94) rozhodl, že pokud dotyčná osoba není konkrétně sama v ohrožení z důvodu skutečností, které jsou příznačné pro její osobní situaci, lze mít výjimečně za to, že jsou zjištěna vážná a individuální ohrožení v důsledku svévolného násilí během ozbrojeného konfliktu ve smyslu článku 15 směrnice 2011/95, pokud míra svévolného násilí, jímž se vyznačuje konflikt, dosáhne tak vysoké úrovně, že existují vážné a prokázané důvody domnívat se, že by tato osoba mohla čelit skutečnému riziku, že bude vystavena takovým ohrožením, a to již z důvodu své přítomnosti na daném území. Soudní dvůr však nerozhodl o kritériích použitelných pro účely stanovení požadované úrovně násilí.

14. V této souvislosti se Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg (Nejvyšší správní soud spolkové země Bádensko-Württembersko) rozhodl přerušit řízení a položit Soudnímu dvoru následující předběžné otázky:

„1) Brání čl. 15 písm. c) a čl. 2 písm. f) směrnice [2011/95] výkladu a používání ustanovení vnitrostátního práva, podle kterého vážné a individuální ohrožení života nebo nedotknutelnosti civilisty v důsledku svévolného násilí během ozbrojeného konfliktu (v tom smyslu, že civilista by již v důsledku své přítomnosti na dotčeném území čelil reálnému riziku být vystaven takovému ohrožení) v těch případech, ve kterých tato osoba není konkrétně sama v ohrožení z důvodu skutečností, které jsou příznačné pro její situaci, může existovat jen tehdy, když bylo zjištěno, že situace si již vyžádala minimální počet civilních obětí (mrtvých a zraněných)?

2) V případě kladné odpovědi na první otázku, má být posouzení, zda vyvstane takové ohrožení, provedeno na základě komplexního zohlednění všech okolností konkrétního případu? Pokud nikoliv: jaké jiné požadavky vyplývající z unijního práva musí toto posouzení splňovat?“

III. Řízení před Soudním dvorem

15. Německá, francouzská a nizozemská vláda, jakož i Evropská komise předložily písemná a ústní vyjádření na jednání, které se konalo dne 19. listopadu 2020 a během kterého byli rovněž vyslechnuti navrhovatelé v původním řízení.

IV. Posouzení

A. Úvodní poznámky

16. Předkládající soud se Soudního dvora táže na výklad čl. 15 písm. c) směrnice 2011/95, který zrušil a nahradil směrnici 2004/83 s účinností od 21. prosince 2013. Je nesporné, že tato změna právního předpisu nevede k žádné změně právního režimu pro poskytování doplňkové ochrany, ani ke změně číslování dotčených ustanovení. Znění čl. 15 písm. c) směrnice 2011/95 je tedy striktně totožné se zněním čl. 15 písm. c) směrnice 2004/83.

17. V tomto ohledu stojí za povšimnutí, že tento článek 15 směrnice 2004/83 byl nicméně jedním ze tří ustanovení uvedených v článku 37 této směrnice, který Komisi uložil povinnost, aby předložila Evropskému parlamentu a Radě zprávu o uplatňování tohoto právního předpisu a případně navrhla potřebné změny [4]. V této souvislosti Komise ve sdělení ze dne 17. června 2008 nadepsaném „Plán politiky pro azyl, integrovaný přístup v celé Unii“ [5], uvedla, že „bude možná mimo jiné nutné, aby se osvětlily další podmínky způsobilosti k získání podpůrné ochrany, jelikož znění současných ustanovení dává prostor pro výrazné rozdíly ve výkladu a uplatňování daného konceptu v členských státech“.

18. Navzdory tomuto zjištění a obnovené žádosti konzultovaných subjektů o objasnění čl. 15 písm. c) směrnice 2004/83 v návrhu směrnice Evropského parlamentu a Rady ze dne 21. října 2009 o minimálních normách, které musí splňovat státní příslušníci třetích zemí nebo osoby bez státní příslušnosti, aby mohli žádat o postavení osoby požívající mezinárodní ochrany [6], bylo nakonec zmíněno, že není nutné toto ustanovení měnit s ohledem na řešení zvolené Soudním dvorem v rozsudku Elgafaji. Unijní zákonodárce v roce 2011 se tímto návrhem řídil, a proto se rozhodl pro normativní *status quo* na základě judikatury, která měla poskytnout potřebná objasnění, kterou ale předkládající soud považuje z hlediska znění žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce za zjevně nedostatečnou. Intenzita diskuzí během jednání navíc ukazuje, že uvedený soud není jediným, kdo si klade otázky ohledně významu uvedeného rozsudku Elgafaji.

B. K rozsahu předběžných otázek

19. Na jednání skutečně došlo z podnětu nizozemské vlády k důležitým diskuzím, a pokud jde o odpověď, která má být poskytnuta na druhou předběžnou otázku, diskuse se týkaly přesného významu konkrétního bodu rozsudku Elgafaji. Je třeba zdůraznit, že v tomto rozsudku se Soudní dvůr snažil vymezit oblast působnosti čl. 15 písm. c) směrnice 2011/95, který definuje jednu ze tří závažných újem, která je takové povahy, že může vést k poskytnutí doplňkové ochrany osobě, která ji utrpí.

4 – Vycházelo se z předpokladu, že tento článek 37 směrnice 2004/83 odrážel to, že unijní zákonodárce vnímá potenciální obtíže při výkladu článku 15 této směrnice, vzhledem k nejednoznačnému znění a výsledku kompromisu mezi členskými státy (J. Périlleux, „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?“ [„Výklad pojmu ‚vnitrostátní ozbrojený konflikt' a ‚svévolné násilí' doplňkové ochrany: je nutno odkazovat na mezinárodní humanitární právo?“], Revue belge de droit international, 2009/1, Bruylant, s. 113 až 143).

5 – COM(2008) 360 final.

6 – COM(2009) 551 final.

20. Soudní dvůr tedy uvedl, že případ uvedený v čl. 15 písm. c) směrnice 2011/95, spočívající ve „vážném a individuálním ohrožení života nebo nedotknutelnosti“ žadatele „se týká obecnějšího nebezpečí újmy“ než těch, které jsou uvedeny v písmenech a) a b) téže normy. V tomto smyslu se čl. 15 písm. c) směrnice 2011/95 týká spíše „[…] ohrožení života nebo nedotknutelnosti civilisty nežli konkrétního násilí“. Takové ohrožení je vlastní celkové situaci vnitrostátního nebo mezinárodního ozbrojeného konfliktu vedoucího k násilí, které je kvalifikováno jako „svévolné“, což je pojem, který předpokládá, že se takové násilí může rozšířit na osoby „bez ohledu na jejich osobní situaci“ [7]. Kvalifikace vážného a individuálního ohrožení tudíž není podřízena podmínce, že žadatel o doplňkovou ochranu předloží důkazy, že v ohrožení je konkrétně on sám, z důvodu skutečností, které jsou příznačné pro jeho osobní situaci.

21. Pouhé objektivní zjištění rizika spojeného s obecnou situací však v zásadě nestačí k prokázání, že jsou splněny podmínky stanovené v čl. 15 písm. c) směrnice 2011/95. Podle Soudního dvora může být existence ohrožení, na něž se vztahuje znění tohoto ustanovení, výjimečně prokázána, „pokud míra svévolného násilí, kterou se vyznačuje probíhající ozbrojený konflikt, […] dosáhne natolik vysoké úrovně, že existují závažné důvody domnívat se, že by civilista byl v případě vrácení do dotyčné země nebo případně regionu vystaven – z pouhého důvodu své přítomnosti na území této země nebo regionu – reálnému nebezpečí uvedeného ohrožení“ [8].

22. Z judikatury Soudního dvora tedy vyplývá, že použití čl. 15 písm. c) směrnice 2011/95 neimplikuje – alespoň zpočátku ne – posouzení osobní situace navrhovatele. S ohledem na potřebu systematického výkladu ve srovnání se dvěma dalšími situacemi uvedenými v čl. 15 písm. a) a b) směrnice 2011/95 Soudní dvůr totiž v bodě 39 rozsudku Elgafaji dodal, že „čím více je žadatel případně schopen prokázat, že je specificky dotčen z důvodu skutečností vlastních jeho osobní situaci, tím nižší míra svévolného násilí bude požadována pro to, aby mohl mít nárok na doplňkovou ochranu“.

23. Nizozemská vláda jak ve svých písemných vyjádřeních, tak na jednání tvrdila, že výše uvedené je v rozporu s výrokem uvedeného rozsudku, podle kterého použití čl. 15 písm. c) směrnice 2011/95 není podřízeno podmínce, že žadatel předloží důkazy, že v ohrožení je konkrétně on sám, z důvodu skutečností, které jsou příznačné pro jeho osobní situaci. Podle názoru této vlády se toto ustanovení může týkat pouze posouzení rizika újmy výhradně s přihlédnutím k věcným, objektivním a obecným okolnostem bez ohledu na jakékoli skutečnosti spojené s osobou žadatele o ochranu, ledaže by mělo být zbaveno veškerého užitečného účinku. Tato analýza je zpochybňována Komisí, která v bodě 39 rozsudku ve věci Elgafaji spatřuje výraz konceptu „pohyblivého“ nebo „sestupného měřítka“ [9], který může kromě výše uvedených okolností zahrnovat i individuální skutečnosti, které jsou příznačné pro danou osobu.

24. Podle mého názoru je znění bodu 39 rozsudku ve věci Elgafaji ze své povahy jasné a jeho následující bod potvrzuje význam uvedený Komisí [10]. V tomto bodě 40 totiž Soudní dvůr zmiňuje možnost zohlednit při posuzování žádosti o poskytnutí doplňkové ochrany existenci okolností, které předcházely pronásledování a jsou spjaty s osobou žadatele, vážných újem nebo přímých ohrožení v tomto směru. Má za to, že tyto ohrožující okolnosti, které nastaly v minulosti, zejména představují závažný ukazatel reálného nebezpečí utrpění vážné újmy, zmíněného v čl. 4 odst. 4 směrnice 2011/95,

7 – Rozsudek Elgafaji, body 33 a 34.

8 – Rozsudek Elgafaji, bod 43.

9 – Tento přístup je rovněž přístupem, který zvolil Evropský podpůrný úřad pro otázky azylu (EASO) ve svých zprávách z ledna roku 2015 s názvem „Článek 15 písm. c) kvalifikační směrnice pro podmínky, které musí splnit žadatelé o azyl (2011/95/EU) – Soudní analýza“ (s. 26 a 27) a z dubna roku 2018 s názvem „Podmínky, které je třeba splnit pro poskytnutí mezinárodní ochrany“ (s. 31). Tento koncept pohyblivého nebo sestupného měřítka je vyjádřen následovně: buď jde o území, kde míra svévolného násilí dosáhne natolik vysoké úrovně, že existují závažné důvody domnívat se, že by civilista byl v případě vrácení do dotyčné země nebo případně regionu vystaven – z *pouhého důvodu své přítomnosti* na území této země nebo regionu – reálnému nebezpečí vážného ohrožení uvedeného v čl. 15 písm. c) směrnice 2011/95, anebo jde o území, kde dochází ke svévolnému násilí, aniž by však dosáhlo tak vysoké úrovně, a v souvislosti s nímž by měly být předloženy *další individuální skutečnosti*. Toto rozlišení zavádí, zejména ve Francii, Soud s celostátní působností pro otázky azylového práva (CNDA) (viz rozhodnutí velkého senátu CNDA ze dne 19. listopadu 2020, M.N, č. 19009476, bod 10).

10 – Soudní dvůr ostatně své stanovisko jednoznačně potvrdil v rozsudku ze dne 30. ledna 2014, Diakité (C-285/12, EU:C:2014:39, bod 31).

„v jehož případě může být požadavek svévolného násilí pro vznik nároku na doplňkovou ochranu nižší“. Článek 15 písm. c) směrnice 2011/95 je tedy podle všeho třeba vykládat ve spojení s článkem 4 této směrnice, jak bude uvedeno níže, a skutečnosti osobního charakteru lze případně zohlednit v rámci posouzení existence vážných a individuálních ohrožení ve smyslu prvního ustanovení.

25. Podle mého názoru tato diskuse v každém případě není relevantní v rámci odpovědi, která má být poskytnuta předkládajícímu soudu, pokud jde o její užitečnost pro vyřešení sporu v původním řízení. Je třeba poznamenat, že předkládající soud nejprve uvedl, že doplňková ochrana nemůže být poskytnuta navrhovatelům na základě vnitrostátních ustanovení provádějících čl. 15 písm. a) a b) směrnice 2011/95, a poté vysvětluje, že dotčené osoby navíc nejsou z *důvodu jejich osobní situace* konkrétně ohroženy svévolným násilím, k němuž dochází v dané provincii, ve smyslu rozsudku Elgafaji, přičemž je výslovně citován jeho bod 39 [11].

26. Předkládající soud dále zmiňuje své přesvědčení vycházející z celkového posouzení obecné bezpečnostní situace v Afghánistánu, a tedy z jiných skutečností, než jsou skutečnosti týkající se osoby navrhovatelů, že kdyby byli vráceni do provincie Nangarhár, byli by tam z *pouhého důvodu své přítomnosti* vystaveni reálnému nebezpečí vážného a individuálního ohrožení v důsledku svévolného násilí vyvolaného konfliktem [12], v důsledku čehož by se ocitli v situaci definované v bodě 35 rozsudku Elgafaji. Rozsah předběžných otázek se tak omezuje na stanovení kritérií pro posouzení míry svévolného násilí během ozbrojeného konfliktu, která nemají osobní povahu. V této souvislosti odpověď, která je od Soudního dvora očekávána, pokud jde o výklad čl. 15 písm. c) směrnice 2011/95, podle mého názoru nezahrnuje diskusi týkající se významu bodu 39 rozsudku Elgafaji [13].

27. Nakonec je třeba uvést, že z žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce vyplývá, že předkládající soud má pochybnosti o výkladu čl. 15 písm. c) směrnice 2011/95 a konkrétně si přeje získat další objasnění týkající se kritérií použitelných v unijním právu, pokud jde o podmínky pro získání doplňkové ochrany v případě svévolného násilí vyvolaného ozbrojeným konfliktem na úkor civilního obyvatelstva. Má za to, že na tyto otázky nelze jednoznačně odpovědět na základě stávající judikatury Soudního dvora, jelikož Soudní dvůr se v rozsudku Elgafaji k uvedeným kritériím nevyjádřil. Předběžné otázky, jejichž formulace by vzhledem k nejednoznačnému znění druhé otázky mohla působit potíže, je třeba chápat ve světle těchto vysvětlení.

28. Podstatou první otázky předkládajícího soudu je, zda čl. 15 písm. c) směrnice 2011/95 ve spojení s jejím čl. 2 písm. f) musí být vykládán v tom smyslu, že brání výkladu vnitrostátní praxe, podle které konstatování existence vážného a individuálního ohrožení života nebo nedotknutelnosti civilisty v důsledku svévolného násilí během ozbrojeného konfliktu ve smyslu tohoto ustanovení v případě, že tento civilista není sám konkrétně v ohrožení z důvodu skutečností, které jsou příznačné pro jeho situaci, předpokládá, že poměr mezi počtem zabitých nebo zraněných obětí v dané oblasti a celkovým počtem jednotlivců v rámci obyvatelstva této oblasti dosáhne stanovené hranice [14].

11 – Viz bod 13 předkládacího rozhodnutí.

12 – Viz body 14 až 20 předkládacího rozhodnutí.

13 – Otázka předkládajícího soudu spadá do oblasti působnosti čl. 15 písm. c) směrnice 2011/95, kterou nizozemská vláda v plném rozsahu uznává, a dokonce ji považuje za jedinou možnou.

14 – Na jednání zástupce německé vlády v zásadě uvedl, že předkládající soud nepochopil správně judikaturu Bundesverwaltungsgericht (Spolkový správní soud) uvedenou v jeho usnesení a odkázal na jeho rozhodnutí ze dne 20. května 2020 obsahující upřesnění, které je v rozporu s přístupem systematického uplatňování předchozího kvantitativního kritéria jako faktoru pro vyloučení doplňkové ochrany. V tomto ohledu je třeba připomenout, že Soudní dvůr je oprávněn výlučně k tomu, aby se vyslovoval k výkladu nebo platnosti unijního práva z hlediska skutkové a právní situace, jak je popsána předkládajícím soudem, a poskytl tomuto soudu skutečnosti potřebné pro vyřešení sporu, který mu byl předložen (rozsudek ze dne 28. července 2016, Kratzer, C-423/15, EU:C:2016:604, bod 27), přičemž jakékoli posouzení skutkových okolností věci a vnitrostátních právních předpisů spadá do pravomoci vnitrostátního soudu (rozsudek ze dne 19. září 2019, Lovasné Tóth, C-34/18, EU:C:2019:764, bod 42). Mimoto není pochyb o tom, že spor v původním řízení stále trvá, přičemž předkládající soud je vyzván k vydání rozhodnutí, v němž bude moci být zohledněn rozsudek Soudního dvora vydaný v rámci řízení o předběžné otázce.

29. V případě kladné odpovědi na tuto první otázku a s tím související nutnosti celkového posouzení různých skutečností, které jsou příznačné pro danou situaci, se předkládající soud ve své druhé otázce Soudního dvora v podstatě táže na povahu okolností, které lze považovat za relevantní pro účely vymezení výše uvedených ohrožení.

C. K první předběžné otázce

30. Z článku 18 směrnice 2011/95 ve spojení s definicí pojmu „osoba, která má nárok na doplňkovou ochranu“, obsaženou v čl. 2 písm. f) této směrnice, a definicí pojmu „status doplňkové ochrany,“ obsaženou v čl. 2 písm. g) uvedené směrnice, vyplývá, že status doplňkové ochrany podle této směrnice musí být v zásadě přiznán každému státnímu příslušníku třetí země nebo každé osobě bez státní příslušnosti, kteří by v případě návratu do země svého původu nebo do země svého dosavadního pobytu byli vystaveni reálné hrozbě, že utrpí vážnou újmu ve smyslu článku 15 uvedené směrnice [15]. Mezi třemi druhy vážné újmy vymezenými v článku 15 směrnice 2011/95 je v písm. c) uvedeno vážné a individuální ohrožení života nebo nedotknutelnosti civilisty v důsledku svévolného násilí během mezinárodního nebo vnitrostátního ozbrojeného konfliktu.

31. V souladu s ustálenou judikaturou je pro účely výkladu ustanovení unijního práva třeba vzít v úvahu nejen jeho znění, ale i jeho kontext a cíle sledované právní úpravou, jejíž je součástí [16]. Aby mohl být vyřešen spor v původním řízení, bude tedy nutné provést doslovný, systematický a teleologický výklad čl. 15 písm. c) směrnice 2011/95 ve spojení s čl. 2 písm. f) uvedené směrnice s přihlédnutím k příslušné judikatuře. Toto posouzení podle všeho nutně povede k závěru, že poskytnutí doplňkové ochrany nepředpokládá zjištění, že byla dosažena minimální prahová hodnota počtu obětí, což je závěr podložený na základě přezkumu judikatury Evropského soudu pro lidská práva, která byla vydána v souvislosti s článkem 3 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, podepsané v Římě dne 4. listopadu 1950 (dále jen „EÚLP“), a na základě doporučení úřadu EASO.

1. K doslovnému výkladu

32. Považuji za vhodné zdůraznit, že příslušná ustanovení směrnice 2011/95 se týkají existence „reálného nebezpečí“, že žadatel o mezinárodní ochranu utrpí vážnou újmu, která je definována jako vážné a individuální ohrožení „života nebo nedotknutelnosti“ civilisty. Pojem „reálné nebezpečí“ odkazuje na úroveň důkazů použitých při skutkovém hodnocení rizik a odpovídá kritériu pravděpodobnosti, které nelze redukovat na pouhou možnost nebezpečí. Sčítání počtu civilních obětí na daném území se v tomto ohledu nejeví jako spekulativní prvek, nýbrž jako výraz reality, a může tedy charakterizovat požadované riziko. Pokud jde o odkaz na ohrožení „života nebo nedotknutelnosti“ civilisty, lze z toho dovodit, že počet mrtvých civilistů není jediným relevantním parametrem, přičemž uvedený výraz může zahrnovat i jiné újmy na fyzické integritě, a to dokonce i újmy psychologické povahy [17].

33. I když jsou tyto úvahy skutečně zajímavé, doslovný výklad čl. 15 písm. c) směrnice 2011/95 ve spojení s čl. 2 písm. f) uvedené směrnice podle všeho nemůže poskytnout dostatečnou a jednoznačnou odpověď na otázku položenou předkládajícím soudem.

15 – Rozsudek ze dne 23. května 2019, Bilali (C-720/17, EU:C:2019:448, bod 36).

16 – Rozsudek ze dne 10. září 2014, Ben Alaya (C-491/13, EU:C:2014:2187, bod 22 a citovaná judikatura).

17 – Toto posledně uvedené tvrzení neplatí ve všech jazykových verzích čl. 15 písm. c) směrnice 2011/95. Ve španělské jazykové verzi je tedy uvedeno: „las amenazas graves e individuales contra la vida o la integridad física de un civil […]“.

2. K systematickému výkladu

34. Podle ustálené judikatury musí být každé rozhodnutí o přiznání postavení uprchlíka nebo statusu doplňkové ochrany založeno na individuálním posouzení, na jehož základě je třeba určit, zda jsou s přihlédnutím k osobní situaci žadatele splněny podmínky pro přiznání takového postavení či statusu. Z režimu přiznávání jednotného azylového statusu nebo jednotného statusu doplňkové ochrany zavedeného unijním normotvůrcem tedy vyplývá, že posouzení žádosti o mezinárodní ochranu, požadované článkem 4 směrnice 2011/95, má za cíl určit, zda žadatel – nebo případně osoba, jejímž jménem podává žádost – má odůvodněné obavy, že je osobně pronásledován nebo je osobně vystaven reálné hrozbě vážné újmy [18].

35. Článek 4 odst. 3 směrnice 2011/95 uvádí seznam skutečností, které musí příslušné orgány zohlednit při individuálním posuzování žádosti o mezinárodní ochranu, včetně „*všech významných skutečností týkajících se země původu*“ [19]. Soudní dvůr přesně vycházel z této formulace v rozsudku Elgafaji s cílem uvést, že při individuálním posuzování žádosti o doplňkovou ochranu je možné vzít v úvahu „*zejména*“ územní rozsah situace svévolného násilí, jakož i skutečné místo pobytu žadatele v případě jeho vrácení do dotyčné země, jak vyplývá z čl. 8 odst. 1 této směrnice.

36. V tomto ohledu je důležité zdůraznit, že pokud nelze poskytnout ochranu v oblasti bydliště v zemi původu žadatele, musí příslušný vnitrostátní orgán v souladu s čl. 8 odst. 1 směrnice 2011/95 přezkoumat, zda na území této země existuje jiná bezpečná oblast. Příslušný vnitrostátní orgán může rozhodnout, že žadatel nepotřebuje mezinárodní ochranu, pokud se v jeho zemi původu nachází část území, kde nemá opodstatněný důvod se obávat pronásledování ani mu nehrozí reálné nebezpečí vážné újmy nebo pokud má přístup k ochraně před pronásledováním a vážnou újmou. V rámci tohoto posouzení čl. 8 odst. 2 uvedené směrnice stanoví, že členské státy při rozhodování o žádosti přihlížejí k „*celkové situaci panující v dotyčné části země*“ a k osobní situaci žadatele v souladu s článkem 4 tohoto právního předpisu.

37. Podle mého názoru tak výklad článků 4, 8 ve spojení s čl. 15 písm. c) směrnice 2011/95 podle všeho podporuje řešení nezbytného celkového přístupu k dané situaci vyvolané konfliktem s přihlédnutím k různým faktorům postaveným na roveň, což je řešení, které Soudní dvůr podle mého názoru potvrdil, aniž výslovně odkázal na první dvě ustanovení, v rozsudku ze dne 30. ledna 2014, Diakité (C-285/12, EU:C:2014:39).

38. Soudní dvůr nejprve určil význam a rozsah pojmu „ozbrojený konflikt“ uvedeného v čl. 15 písm. c) směrnice 2004/83 a poté uvedl, že takový konflikt může vést k přiznání doplňkové ochrany, pouze pokud míra svévolného násilí, které je pro něj příznačné, dosáhla úrovně požadované v rozsudku Elgafaji. Rovněž měl za to, že důkaz o existenci ozbrojeného konfliktu nevyžaduje specifické posouzení intenzity střetů, bez ohledu na posouzení, jehož cílem je zhodnotit výše uvedenou míru násilí. Pro demonstraci a upřesnění svého přístupu vyjmenoval Soudní dvůr několik konkrétních skutečností užitečných pro zhodnocení míry násilí panujícího na dotyčném území, v souvislosti s nimiž vylučuje veškerou potřebu odděleného posouzení pro účely prokázání existence konfliktu, a sice: intenzitu ozbrojených střetů, stupeň organizace proti sobě stojících ozbrojených sil nebo konkrétní dobu trvání konfliktu. Nepřímým a implicitním poučením vyplývajícím z rozsudku Diakité je, že posouzení míry intenzity svévolného násilí nelze omezit na jediné a předběžné kvantitativní kritérium počtu obětí v poměru k populaci přítomné na daném území [20].

18 – Rozsudek ze dne 4. října 2018, Ahmedbekova (C-652/16, EU:C:2018:801, body 48 a 49).

19 – V tomto smyslu viz rozsudek ze dne 25. ledna 2018, F (C-473/16, EU:C:2018:36, bod 33).

20 – Rozsudek ze dne 30. ledna 2014, Diakité (C-285/12, EU:C:2014:39, body 30, 32 a 35).

3. K teleologickému výkladu

39. Zaprvé z bodu 12 odůvodnění směrnice 2011/95 vyplývá, že jedním z jejích hlavních cílů je zajistit, aby všechny členské státy používaly společná kritéria pro zjišťování totožnosti osob, které mezinárodní ochranu skutečně potřebují [21].

40. S ohledem na tento cíl se jeví jako nezbytné zajistit jednotný výklad čl. 15 písm. c) směrnice 2011/95 ve všech členských státech. Bod 13 bod odůvodnění této směrnice konkrétněji uvádí, že „[s]bližování právních předpisů o uznávání a obsahu postavení uprchlíka a statusu doplňkové ochrany by mělo napomoci omezení druhotného pohybu žadatelů o mezinárodní ochranu mezi členskými státy způsobeného rozdíly mezi právními předpisy“. Pokud by však poskytnutí doplňkové ochrany bylo podrobeno podmínce, že bude předtím dosaženo minimální prahové hodnoty počtu obětí, stanovené jednostranně a na základě diskrečního uvážení příslušných vnitrostátních orgánů, mohlo by to tento cíl narušit.

41. Jak správně zdůrazňuje francouzská vláda, žadatelé o mezinárodní ochranu by totiž mohli být podněcováni k tomu, aby opustili první zemi, na jejíž území vstoupili, a vydali se do jiných členských států, které takovou minimální prahovou hodnotu neuplatňují nebo uplatňují prahovou hodnotu nižší, což vyvolává druhotný pohyb žadatelů, jemuž chce směrnice 2011/95 zabránit sbližováním právních předpisů o uznávání a obsahu statusu doplňkové ochrany. Takový výsledek je vzhledem k tomu, že vyplývá z rozdílů mezi právními řády členských států, podle všeho v přímém rozporu s cílem stanoveným ve výše uvedeném bodě 13 odůvodnění směrnice 2011/95 a do značné míry by zbavil příslušná ustanovení této směrnice jejich užitečného účinku.

42. Zadruhé z bodů 5, 6 a 24 odůvodnění směrnice 2011/95 vyplývá, že minimální kritéria pro přiznání doplňkové ochrany musí umožnit doplnění ochrany uprchlíků zakotvené v Úmluvě o právním postavení uprchlíků, která byla podepsána v Ženevě dne 28. července 1951, a to zjišťováním osob, které mezinárodní ochranu skutečně potřebují, a poskytnutím náležitého postavení těmto osobám [22]. Výklad čl. 15 písm. c) směrnice 2011/95, a tím i působnosti mechanismu doplňkové ochrany tedy musí být proveden s ohledem na výslovný cíl uvedené směrnice, jimž je zajistit mezinárodní ochranu osobám, které ji skutečně potřebují.

43. Výklad čl. 15 písm. c) směrnice 2011/95 omezený na uplatnění kvantitativního kritéria týkajícího se nezbytného a předchozího zjištění, že bylo dosaženo prahové hodnoty počtu obětí, v tomto ohledu podle všeho vyvolává vážné obtíže. Poznamenávám, že když německá vláda ve svých písemných vyjádřeních odkazovala na objektivní, přiměřené a ověřitelné kritérium, citovala výňatek z rozhodnutí Bundesverwaltungsgericht (Spolkový správní soud), který tyto obtíže odhaluje, podle něhož je nutné „kvantitativně určit – alespoň *přibližně* – celkový počet civilistů žijících v dotyčném regionu na straně jedné a akty svévolného násilí páchané stranami konfliktu proti životu nebo fyzické integritě civilistů v tomto regionu na straně druhé“.

44. Tento výňatek zdůrazňuje dvojí problém v oblasti statistik, a sice shromažďování spolehlivých a přesných údajů týkajících se jak počtu civilních obětí, tak počtu osob přítomných v dané zemi nebo na dotyčném území, které jsou vystaveny násilným střetům, přičemž tyto střety nevyhnutelně vyvolávají přesuny obyvatelstva čelícího panice. Tato situace nastoluje otázku existence objektivních a nezávislých zdrojů informací, které jsou co nejblíže bojům, aby bylo možné spolehlivě vyhodnotit příslušné údaje [23]. Stejně delikátní bude zjevně i získání objektivních, spolehlivých a náležitě aktualizovaných informací o místních okolnostech, jež jsou příznačné pro ozbrojený konflikt a netýkají

21 – Rozsudek ze dne 23. května 2019, Bilali (C-720/17, EU:C:2019:448, bod 35).

22 – Rozsudek ze dne 30. ledna 2014, Diakité (C-285/12, EU:C:2014:39, bod 33).

23 – V tomto ohledu čl. 8 odst. 2 směrnice 2011/95 stanoví, že členské státy zajistí, aby získávaly přesné a aktuální informace z příslušných zdrojů, jako je úřad Vysokého komisaře OSN pro uprchlíky a úřad EASO.

se počtu obětí a obyvatelstva, které se na daném území nacházejí. Podle mého názoru je však nepopiratelné, že podrobení získání doplňkové ochrany povinnosti předem splnit jediné kvantitativní kritérium, které je samo o sobě diskutabilní, pokud jde o jeho spolehlivost, nepředstavuje nejvhodnější způsob ke zjišťování totožnosti osob, které mezinárodní ochranu skutečně potřebují.

45. Nakonec je třeba zdůraznit, že metoda popsaná v předkládacím rozhodnutí je metodou vycházející ze stanovení poměru, tj. poměru mezi počtem obětí v dotčené oblasti a celkovým počtem jednotlivců v rámci obyvatelstva této oblasti. Tento poměr bude považován za dostatečný nebo nedostatečný v závislosti na tom, zda je vyšší nebo nižší než prahová hodnota, která byla přijata příslušným vnitrostátním orgánem jednostranně a na základě jeho diskrečního uvážení, aniž byla uvedená prahová hodnota jako taková vůbec zmíněna, což má podle mého názoru pramálo společného s kritériem, které má být objektivní [24]. Tuto metodu je třeba odlišit od metody, jejímž cílem je pouze spočítat celkový počet obětí, který za předpokladu, že je výpočet dostatečně spolehlivý, představuje jeden z objektivních ukazatelů míry svévolného násilí v rámci ozbrojeného konfliktu.

46. Zatřetí je třeba poznamenat, že v souladu s čl. 2 písm. f) směrnice 2011/95 má systém doplňkové ochrany chránit jednotlivce před reálnou hrozbou, že utrpí vážnou újmu v případě návratu do země svého původu, z čehož vyplývá, že existují vážné a prokázané důvody domnívat se, že pokud by se dotyčná osoba vrátila do této země, byla by takové hrozbě vystavena [25]. Ukazuje se tedy, že analýza, kterou má provést příslušný vnitrostátní orgán, spočívá v posouzení budoucí hypotetické situace, která nutně implikuje určitý druh předvídavosti.

47. Toto nutně dynamické posouzení podle mého názoru nelze omezit na jediné kvantitativní zhodnocení počtu obětí ve vztahu k danému obyvatelstvu, které je v daném čase více či méně vzdáleno od okamžiku, kdy je vnitrostátní orgán nebo soud vyzván, aby rozhodl [26]. Musí být možné, aby posouzení potřeby mezinárodní ochrany zahrnovalo nevyčíslitelné aspekty, jako je například nejnovější vývoj ozbrojeného konfliktu, který – přestože dosud nevedl k nárůstu obětí – je dostatečně významný na to, aby charakterizoval reálnou hrozbu, že civilní obyvatelstvo utrpí vážnou újmu [27].

4. K výkladu směrnice 2011/95 s ohledem na ochranu základních práv

48. Jak vyplývá z bodu 16 odůvodnění směrnice 2011/95, výklad ustanovení tohoto právního předpisu musí být proveden v souladu s právy uznanými Listinou základních práv Evropské unie (dále jen „Listina“) [28], přičemž předkládající soud v žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce v tomto ohledu odkazuje na článek 4 Listiny.

24 – V předkládacím rozhodnutí se odkazuje na rozhodnutí Bundesverwaltungsgericht (Spolkový správní soud) ze dne 17. listopadu 2011, ve kterém tento soud odhadoval, že pravděpodobnost úmrtí nebo zranění dosahující úrovně přibližně 0,12 % nebo 1 z 800 za rok se nachází hluboko pod minimální požadovanou úrovní nebo odhaluje nebezpečí utrpění újmy pouze natolik vzdálené příslušné prahové hodnotě pravděpodobnosti, že nezohlednění dalších okolností nemůže ovlivnit výsledek. Je nesporné, že ani příslušná prahová hodnota pravděpodobnosti, a tudíž ani důvody, které vedly k přijetí takové prahové hodnoty, nejsou upřesněny. Lze se proto oprávněně tázat, z jakých důvodů je poměr 1 z 800 za rok považován za nedostatečný pro kvalifikaci svévolného násilí zvláštní intenzity.

25 – Obdobně viz rozsudek ze dne 24. dubna 2018, MP (Doplňková ochrana poskytnutá oběti dřívějšího mučení) (C-353/16, EU:C:2018:276, bod 31).

26 – Je důležité zdůraznit, že čl. 46 odst. 3 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2013/32/EU ze dne 26. června 2013 o společných řízeních pro přiznávání a odnímání statusu mezinárodní ochrany (Úř. věst. 2013, L 180, s. 60) definuje rozsah práva na účinný opravný prostředek, které bylo uznáno ve prospěch žadatele o ochranu, přičemž upřesňuje, že členské státy vázané touto směrnicí musí zajistit, aby soud, u něhož je napadeno rozhodnutí o žádosti o mezinárodní ochranu, provedl „úplné a *ex nunc* posouzení jak skutkové, tak právní stránky, včetně případného posouzení potřeby mezinárodní ochrany“. Výraz *ex nunc* zdůrazňuje povinnost soudu provést posouzení, které případně zohlední nové skutečnosti, jež nastaly po přijetí rozhodnutí, které je předmětem opravného prostředku. Přídavné jméno „úplné“ pak potvrzuje, že soud je povinen posoudit jak skutečnosti, jež rozhodující orgán zohlednil nebo mohl zohlednit, tak skutečnosti, jež nastaly po přijetí rozhodnutí tímto orgánem (rozsudek ze dne 12. prosince 2019, evándorlási és Menekültügyi Hivatal (sloučení rodiny – sestra uprchlíka) (C-519/18, EU:C:2019:1070, bod 52).

27 – Zejména lze uvažovat o nedávném porušení dohody o příměří, po kterém následuje proniknutí ozbrojených jednotek na dané území, což vede k masivnímu přemisťování civilního obyvatelstva.

28 – Rozsudek ze dne 1. března 2016, Alo a Osso (C-443/14 a C-444/14, EU:C:2016:127, bod 29).

49. Vysvětlení k Listině, která byla vypracována v souladu s čl. 6 odst. 1 třetím pododstavcem SEU a čl. 52 odst. 7 Listiny jako pomůcka pro její výklad, a jak soudy Unie, tak soudy členských států k nim musí náležitě přihlížet, ohledně jejího článku 4 výslovně zmiňují, že právo uvedené v článku 4 je právem zaručeným článkem 3 EÚLP, který má totožné znění: „Nikdo nesmí být vystaven mučení nebo nelidskému či ponižujícímu zacházení nebo trestu.“ Na základě čl. 52 odst. 3 Listiny má proto tento článek stejný smysl a rozsah jako článek EÚLP [29].

50. Je však třeba připomenout, že Soudní dvůr v reakci na otázku předkládajícího soudu, který se ho tázal na vztah mezi ochranou stanovenou v čl. 15 písm. c) směrnice 2004/83 a ochranou stanovenou v článku 3 EÚLP, v rozsudku Elgafaji upřesnil, že uvedený čl. 15 písm. c) stanoví případ doplňkové ochrany, který neodpovídá případu zákazu mučení a nelidského či ponižujícího zacházení zaručeného článkem 3 EÚLP, a musí být tedy vykládán autonomně, při dodržení základních práv zaručených EÚLP [30].

51. V tomto ohledu je zajímavé poznamenat, že Evropský soud pro lidská práva jasně uvedl, že není „přesvědčen“ o tom, že článek 3 EÚLP nenabízí ochranu srovnatelnou s ochranou poskytovanou podle čl. 15 písm. c) směrnice 2004/83. Zdůraznil, že prahové hodnoty stanovené posledně uvedeným ustanovením a článkem 3 EÚLP lze za výjimečných okolností dosáhnout v důsledku situace obecného násilí takové intenzity, že by každá osoba, která by se vrátila do dotyčné oblasti, byla ohrožena jednoduše z důvodu své přítomnosti na tomto území [31]. Vzhledem k podobnosti této analýzy může judikatura Evropského soudu pro lidská práva týkající se posouzení míry obecného násilí podle všeho poskytnout určitá vodítka pro odpověď na předběžné otázky položené v projednávané věci. Je však nesporné, že metoda zvolená tímto soudem je založena na celkovém pochopení všech příslušných údajů, které se mohou v jednotlivých případech lišit a nelze jej omezit na kvantitativní aspekt [32].

52. Z předcházejících úvah vyplývá, že určení existence vážné újmy ve smyslu čl. 15 písm. c) směrnice 2011/95 předpokládá celkové a křížové posouzení všech relevantních skutečností, které mohou charakterizovat existenci svévolného násilí v tak vysoké míře, že civilní obyvatelstvo je vystaveno reálnému nebezpečí vážné újmy již z důvodu své přítomnosti na dotyčném území. Poskytnutí doplňkové ochrany nepředpokládá předchozí splnění podmínky týkající se minimálního počtu obětí v poměru k danému obyvatelstvu.

53. Tento výklad je podpořen zprávami úřadu EASO [33], které soudům doporučují, aby při hodnocení míry násilí používaly globální a inkluzivní přístup, jak v kvantitativní, tak v kvalitativní rovině a zohledňovaly širokou škálu příslušných proměnných a neomezovaly se pouze na čistě kvantitativní posouzení počtu zabitých a zraněných civilistů [34]. Úřad EASO v tomto ohledu odkazuje na rozhodnutí Evropského soudu pro lidská práva a vnitrostátních soudů, přičemž zjevně s lítostí uvádí, že Soudní dvůr „nepomáhá soudům zjistit, jak by měly postupovat“, což nás přivádí k druhé předběžné otázce.

29 – V tomto smyslu viz rozsudek ze dne 27. května 2014, Spasic (C-129/14 PPU, EU:C:2014:586, bod 54).

30 – Rozsudek ze dne 17. února 2009, Elgafaji (C-465/07, EU:C:2009:94, body 28 a 44).

31 – Rozsudek ESLP ze dne 28. června 2011, Sufi a Elmi proti Spojenému království (CE:ECHR:2011:0628JUD000831907, § 226).

32 – Roszudek ESLP ze dne 28. června 2011, Sufi a Elmi proti Spojenému království (CE:ECHR:2011:0628JUD000831907, § 241).

33 – Rozsudek ze dne 13. září 2018, Ahmed (C-369/17, EU:C:2018:713, bod 56).

34 – Zprávy úřadu EASO z ledna roku 2015 s názvem „Článek 15 písm. c) kvalifikační směrnice pro podmínky, které musí splnit žadatelé o azyl (2011/95/EU) – Soudní analýza“ (viz zejména s. 33 až 35) a z dubna roku 2018 s názvem „Podmínky, které je třeba splnit pro poskytnutí mezinárodní ochrany“ (viz zejména s. 32).

D. K druhé předběžné otázce

54. Jak bylo uvedeno, předkládající soud má pochybnosti o výkladu čl. 15 písm. c) směrnice 2011/95 a chce získat další vysvětlení podmínek použití tohoto ustanovení, přičemž v tomto ohledu považuje odůvodnění uvedené v rozsudku Elgafaji za nedostatečné. Tato lítost či výtka se objevuje v části literatury a v analýze úřadu EASO, který má za to, že Soudní dvůr „neposkytl žádná vodítka, pokud jde o kritéria, která mají být použita při hodnocení míry násilí v ozbrojeném konfliktu“ [35].

55. Na tomto místě jsme narazili na zvlášť choulostivou problematiku rozlišování mezi *posláním* Soudního dvora *vykládat* v řízení o předběžné otázce unijní právo a *použitím* tohoto práva, které v zásadě přísluší vnitrostátním soudům, což je rozlišování, které je někdy obtížné pochopit a jehož provádění vyžaduje správnou analýzu dotčeného řízení o předběžné otázce a kontextu souvisejících soudních rozhodnutí.

56. Tato žádost o rozhodnutí o předběžné otázce se týká výkladu čl. 15 písm. c) směrnice 2011/95, který obsahuje velmi obecný právní pojem, přičemž je třeba připomenout, že toto znění je výsledkem kompromisu dosaženého mezi členskými státy, které se zjevně rozhodly přenechat soudům jeho přesné vymezení. V tomto ohledu Soudní dvůr podal v rozsudku Elgafaji výklad tohoto pojmu, který může být sám o sobě kvalifikován jako široký vzhledem ke znění výroku tohoto rozhodnutí. Tento výrok navíc zahrnuje formulaci „posuzovaná příslušnými vnitrostátními orgány […] a soudy členských států“, která se vztahuje k míře svévolného násilí charakterizujícího konflikt, což je formulace, která obvykle odráží vůli Soudního dvora ponechat na předkládajícím soudu, aby provedl posouzení skutkových okolností, na nichž závisí výsledek použití tohoto výkladového rozsudku. Tento výklad byl přinejmenším implicitně doplněn v rozsudku ve věci Diakité [36], v němž Soudní dvůr uvedl intenzitu ozbrojených střetů, stupeň organizace proti sobě stojících ozbrojených sil a dobu trvání konfliktu jako skutečnosti, které lze zohlednit při posuzování reálné hrozby vážné újmy ve smyslu čl. 15 písm. c) směrnice 2011/95.

57. Faktem zůstává, že tato žádost o rozhodnutí o předběžné otázce [37], vyjádření obsažená v literatuře a vyjádření úřadu EASO ukazují, že vysvětlení poskytnutá Soudním dvorem jsou buď vnímána jako nedostatečná nebo vůbec nebyla dešifrována, což může znamenat, že dotčené rozsudky jsou nejasné. Podle mě je skutečně obtížné připustit, že existuje dostatečně rozvinutá judikatura týkající se výkladu pojmu „reálná hrozba“ vážné újmy ve smyslu výše uvedeného ustanovení. Vzhledem k tomu, že tento pojem určuje oblast působnosti případu poskytnutí doplňkové ochrany podle unijního práva, upřesnění výkladu se zdá být namístě. Soudní dvůr by poskytnutím doplňujících vodítek týkajících se okolností, které by mohly být zohledněny při použití čl. 15 písm. c) směrnice 2011/95, podpořil jednotné používání tohoto znění na úrovni Unie, a splnil by tak cíl uvedený v bodu 12 odůvodnění uvedené směrnice spočívající v tom, aby členské státy používaly společná kritéria pro zjišťování totožnosti osob.

58. Z tohoto pohledu, pokud by Soudní dvůr chtěl upřesnit svou judikaturu, mohl by nalézt užitečná vodítka v rozhodnutích Evropského soudu pro lidská práva, který uvedl, že situaci obecného násilí lze posuzovat ve světle otázek, zda strany konfliktu používají či nepoužívají válečné metody a taktiky, které zvyšují hrozbu výskytu civilních obětí nebo jsou přímo zaměřeny na civilisty, zda strany konfliktu tyto metody používají rutinně či nikoli, zda boje probíhají lokálně nebo na rozšířeném

35 – Viz zejména Boutruche-Zarevac, „The Court of Justice of the EU and the Common European Asylum System: Entering the Third Phase of Harmonisation?“ (2009-2010) 12 CYELS 53, 63 a zpráva úřadu EASO z ledna roku 2015 s názvem „Článek 15 písm. c) kvalifikační směrnice pro podmínky, které musí splnit žadatelé o azyl (2011/95/EU) – Soudní analýza“ (viz zejména s. 33 až 35).

36 – Rozsudek ze dne 30. ledna 2014 (C-285/12, EU:C:2014:39).

37 – Z předkládacího rozhodnutí vyplývá, že pochybnosti, které jsou v něm vyjádřeny, jsou výkladové povahy v tom smyslu, že cílem žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce není vymezit správné použití pojmu „reálná hrozba“ vážné újmy ve smyslu čl. 15 písm. c) směrnice 2011/95 s ohledem na velmi přesně vymezené skutkové okolnosti sporu v původním řízení, ale skutečně se týká žádosti o objasnění kritérií, jimiž se musí řídit výklad tohoto pojmu proto, že výchozí výklad je příliš obecný. Nacházíme se tedy v situaci, kdy bylo zahájeno řízení o předběžné otázce, jehož cílem je žádost o výklad výkladu podaného Soudním dvorem v rozsudku Elgafaji.

území, jaký je počet civilních obětí, které byly zabity, zraněny nebo přemístěny v důsledku bojů. Evropský soud pro lidská práva upřesnil, že tato kritéria nepředstavují vyčerpávající seznam, který musí být použit ve všech případech [38]. Kromě toho, ačkoli tato kritéria představují *a priori* soubor relevantních vodítek, měla by být zohledněna, pouze pokud jsou založena na spolehlivých a aktuálních údajích, které pocházejí z široké škály nezávislých a objektivních zdrojů [39].

59. Za účelem vymezení těchto kritérií Evropský soud pro lidská práva odkázal přímo na rozhodnutí britského azylového a imigračního soudu [40]. V tomto ohledu vnitrostátní soudy kombinují různé faktory za účelem zhodnocení míry násilí, které má dopad na dotyčnou zemi nebo oblast. Při zkoumání judikatury několika členských států [41], je rovněž zohledněn počet civilních obětí zabitých a zraněných v příslušných zeměpisných oblastech, přemisťování obyvatelstva vyvolané ozbrojeným konfliktem, válečné metody a taktiky, jakož i jejich důsledky pro civilisty, porušování lidských práv, schopnost státu nebo organizací ovládajících dané území chránit civilisty a pomoc poskytovaná mezinárodními organizacemi. Široká škála kritérií zkoumaných vnitrostátními orgány ukazuje, že většina vnitrostátních orgánů do svého rozhodování o žádosti o poskytnutí doplňkové ochrany odpovídající případu uvedenému v čl. 15 písm. c) směrnice 2011/95 zahrnuje metodu celkového posouzení. Tento celkový a dynamický přístup vyžaduje křížové posouzení všech relevantních údajů shromážděných vnitrostátními orgány. Jinými slovy, okolnosti uvedené v rámci žádosti o poskytnutí doplňkové ochrany nelze posuzovat odděleně, ale je nutné je kombinovat, aby bylo možné určit, zda existuje vážné a individuální ohrožení ve smyslu čl. 15 písm. c) směrnice 2011/95.

60. Závěrem lze konstatovat, že poslední otázkou, jež vyvstává, je, zda by legitimně očekávané upřesnění ze strany Soudního dvora, pokud jde o posouzení míry požadovaného násilí, mělo vyústit v explicitnější výkladovou formulaci, která by však měla být stále obecné povahy, anebo v uvedení konkrétních prvků posouzení intenzity konfliktu, jako jsou prvky zmíněné v tomto stanovisku, při současném zachování určité míry obecnosti. I když si nejsem jistý, zda jedna nebo druhá z těchto variant může zabránit tomu, aby byly Soudnímu dvoru zasílány nové předběžné otázky týkající se pojmu „reálná hrozba“ vážné újmy ve smyslu čl. 15 písm. c) směrnice 2011/95, přikláním se k druhému řešení, které spočívá pouze v jednoduchém připomenutí a doplnění kritérií pro posouzení, která již Soudní dvůr formuloval [42], přičemž tento výčet zjevně není vyčerpávající.

V. Závěry

61. S ohledem na předcházející úvahy navrhuji, aby Soudní dvůr na obě předběžné otázky položené Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg (Nejvyšší správní soud spolkové země Bádensko-Württembersko, Německo) odpověděl takto:

„1) Článek 15 písm. c) směrnice Evropského parlamentu a Rady 2011/95/EU ze dne 13. prosince 2011 o normách, které musí splňovat státní příslušníci třetích zemí nebo osoby bez státní příslušnosti, aby mohli požívat mezinárodní ochrany, o jednotném statusu pro uprchlíky nebo osoby, které mají nárok na doplňkovou ochranu, a o obsahu poskytnuté ochrany ve spojení čl. 2 písm. f) této směrnice musí být vykládán v tom smyslu, že brání vnitrostátní praxi, podle které konstatování existence vážného a individuálního ohrožení života nebo nedotknutelnosti civilisty v důsledku

38 – Roszudek ESLP ze dne 28. června 2011, Sufi a Elmi proti Spojenému království, (ECLI:CE:ECHR:2011:0628JUD000831907, § 241).

39 – Tuto potřebu často připomíná Evropský soud pro lidská práva. Ve svém rozsudku ze dne 23. srpna 2016 J. K. a další v. Švédsko (CE:ECHR:2016:0823JUD005916612) tak zdůraznil, „že aby bylo možné posoudit důležitost, kterou je třeba přiřknout údajům o dotyčné zemi, je třeba vzít v úvahu jejich zdroj, a to zejména nezávislost, spolehlivost a objektivnost těchto zdrojů. Pokud jde o zprávy, relevantními aspekty jsou taktéž autorita a pověst autora těchto zpráv, solidnost jejich vyšetřování, důslednost jejich závěrů a jejich potvrzení v jiných zdrojích“.

40 – Azylový a imigrační soud, 25. listopadu 2011, AMM a další, UKUT 445.

41 – Přezkum judikatury v různých členských státech tvoří přílohu zprávy nazvané „Článek 15 písm. c) kvalifikační směrnice pro podmínky, které musí splnit žadatelé o azyl (2011/95/EU) – Soudní analýza“ vypracovaná úřadem EASO (leden 2015).

42 – Je důležité zdůraznit, že se skutečně jedná o výkladová kritéria, která by měla vést vnitrostátní soudy při posuzování skutkových okolností každého případu za účelem vyřešení sporů, které jim byly předloženy.

svévolného násilí během ozbrojeného konfliktu ve smyslu tohoto ustanovení v případě, že tento civilista není sám konkrétně v ohrožení z důvodu skutečností, které jsou příznačné pro jeho situaci, předpokládá, že poměr mezi počtem obětí v dotčené oblasti a celkovým počtem jednotlivců v rámci obyvatelstva této oblasti dosáhne stanovené hranice.

2) Ověření intenzity míry svévolného násilí v ozbrojeném konfliktu pro účely určení, zda existuje reálná hrozba vážné újmy ve smyslu čl. 15 písm. c) směrnice 2011/95, zahrnuje celkové posouzení – a to jak kvantitativní, tak na kvalitativní úrovni – všech relevantních skutečností, které jsou příznačné pro tento konflikt a pocházejí z objektivních, spolehlivých a aktuálních informačních zdrojů, jako je zejména územní rozsah situace svévolného násilí, jakož i skutečné místo pobytu žadatele v případě jeho vrácení do dotyčné země nebo oblasti, intenzita ozbrojených střetů, délka trvání konfliktu, stupeň organizace proti sobě stojících ozbrojených sil, počet civilistů zabitých, zraněných nebo přemístěných z důvodu bojů a povaha válečných metod nebo taktik používaných válečníky.“