

STANOVISKO GENERÁLNÍHO ADVOKÁTA

M. POIARESE MADURA

přednesené dne 9. září 2008¹

1. Spor, ve kterém byla podána projednávaná žádost o rozhodnutí o předběžné otázce, poskytuje Soudnímu dvoru příležitost upřesnit podmínky podpůrné ochrany poskytované na základě postavení uprchlíka státním příslušníkům třetích zemí na základě článku 15 směrnice Rady 2004/83/ES ze dne 29. dubna 2004 o minimálních normách, které musí splňovat státní příslušníci třetích zemí nebo osoby bez státní příslušnosti, aby mohli žádat o postavení uprchlíka nebo osoby, která z jiných důvodů potřebuje mezinárodní ochranu, a o obsahu poskytované ochrany² (dále jen „směrnice“). Žádost předkládajícího soudu je formulována tak, že vyzývá soud Společenství k provedení srovnávací studie v oblasti rozsahu ochrany Společenství ve vztahu k ochraně stanovené v článku 3 evropské Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, podepsané v Římě dne 4. listopadu 1950 (dále jen „EÚLP“). Tato otázka vede k opětovnému posouzení vztahů mezi dvěma právními řády, vztahů, které nemohou být opomíjeny s cílem vytvoření evropského prostoru ochrany takových lidských práv, jako je právo na azyl. Ještě důležitější je základní otázka, která vyvstává v projednávané věci a jejímž cílem je určení, jaký stupeň individualizace skutečného nebezpečí, kterému je vystavena osoba, je nutný proto, aby měla nárok na podpůrnou ochranu přiznanou směrnicí.

I – Skutkový stav v původním řízení, právní rámec a předběžné otázky

2. Spor, v rámci něhož byly Soudnímu dvoru položeny předběžné otázky, vznikl v návaznosti na zamítnutí žádostí M. a N. Elgafajiových, iráckých státních příslušníků, o udělení povolení k pobytu s omezenou dobou platnosti v Nizozemsku Staatssecretaris van Justitie (státní sekretář ministerstva spravedlnosti).

3. Staatssecretaris van Justitie, žalovaný v původním řízení, odůvodnil své zamítavé rozhodnutí ze dne 20. prosince 2006 tím, že žalobci v původním řízení dostačujícím způsobem neprokázali skutečné nebezpečí vážné a individuální újmy ve své zemi

1 — Původní jazyk: francouzština.

2 — Úř. věst. L 304, s. 12; Zvl. vyd. 19/07, s. 96.

původu. Své rozhodnutí založil zejména na čl. 29 odst. 1 písm. b) a d) nizozemského zákona z roku 2000 o postavení cizinců (Vreemdelingenwet 2000, dále jen „Vw 2000“) a na výkladu tohoto ustanovení.

d) pro kterého by podle názoru [Staatssecretaris van Justitie] představoval návrat do jeho země původu v souvislosti se všeobecnou tamní situací zvláště tísnivou situací.“

4. Podle čl. 29 odst. 1 písm. b) a d) Vw 2000:

5. Oběžník z roku 2000 o cizincích (Vreemdelingencirculaire 2000, dále jen „oběžník z roku 2000“) ve znění platném ke dni 20. prosince 2006, v bodě C 1/4.3.1 stanoví:

„Povolení k pobytu s omezenou dobou platnosti podle článku 28 může být uděleno cizinci:

[...]

b) který prokáže, že existují závažné důvody se domnívat, že se v případě vyhoštění skutečně vystavuje nebezpečí, že bude mučen nebo podrobován nelidskému či ponižujícímu zacházení nebo trestu;

„Článek 29 odst. 1 písm. b) [Vw 2000] umožňuje udělit povolení k pobytu tehdy, prokázal-li cizinec dostačujícím způsobem, že existují závažné důvody se domnívat, že se v případě vyhoštění skutečně vystavuje nebezpečí, že bude mučen nebo podrobován nelidskému či ponižujícímu zacházení nebo trestu“. Dle oběžníku z roku 2000 je toto ustanovení založeno na článku 3 EÚLP, podle kterého „nesmí být nikdo mučen nebo podrobován nelidskému či ponižujícímu zacházení nebo trestu“. Vypovězení osoby do země, ve které by skutečně byla vystavena nebezpečí, že bude podrobena takovému zacházení, tak představuje porušení tohoto článku. Je-li nebo bylo-li toto skutečné nebezpečí prokázáno, jde v zásadě o důvod pro udělení povolení k pobytu s omezenou dobou platnosti (z azylových důvodů) příslušnými nizozemskými orgány.

[...]

6. Žalobci mají za to, že prokázali skutečné nebezpečí, kterému by byli vystaveni v případě vyhoštění do Iráku. Na podporu své argumentace se dovolávají skutkových okolností,

které jsou pro ně zvláštní. Uvádějí, že pan Elgafaji, šíitského původu, pracoval přibližně dva roky jako bezpečnostní agent v Bagdádu pro britskou organizaci Janusian security, která zajišťuje bezpečnost osobní přepravy mezi „zelenou zónou“ a letištěm. Strýc pana Elgafajih, který pracoval pro stejnou organizaci, byl přitom cílem útoku domobrany, přičemž v jeho úmrtním listu se uvádí, že zemřel v návaznosti na teroristický útok. Několik dní poté byl na dveře N. a M. Elgafajiových, přičemž paní Elgafaji je sunitského původu, připevněn výhružný dopis, ve kterém bylo napsáno „smrt kolaborantům“. Po těchto událostech podali manželé Elgafajiovi svou žádost o azyl v Nizozemsku, kde již žije otec, matka a sestry pana Elgafajih.

9. Článek 2 písm. e) směrnice totiž vymezuje osobu, která má nárok na podpůrnou ochranu, jako „státního příslušníka třetí země nebo osobu 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 [skutečnému nebezpečí], že utrpí vážnou újmu uvedenou v článku 15 [...]“.

10. A na základě článku 15 se „[v]ážnou újmou rozumí:

7. Staatssecretaris van Justitie se však domníval, že dokumenty předložené žalobci v původním řízení, zejména v případě neexistence úředních dokumentů, nestačí k prokázání ohrožení, kterému by byli vystaveni v případě vyhoštění do země svého původu, takže se na jejich situaci nevztahuje působnost čl. 29 odst. 1 písm. b) a d) Vw 2000.

8. Žalobci zpochybnili toto rozhodnutí, když se dovolávali čl. 15 písm. c) ve spojení s čl. 2 písm. e) směrnice.

- 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“.

11. Navrhovatelé podotýkají, že pouze případ uvedený v čl. 15 písm. b) je pokryt čl. 29 odst. 1 písm. b) Vw 2000, který téměř doslovně přebírá jeho znění. Mají za to, že jelikož ohrožení uvedené v čl. 15 písm. c) se liší od ohrožení v předchozích písmenech a že se na ně tento případ vztahuje, jejich žádosti o azyl mělo být nebo mohlo být na tomto základě vyhověno.

12. Staatssecretaris van Justitie odmítá tento důvod. Podle Staatssecretaris van Justitie zůstává důkazní břemeno totožné bez ohledu na to, zda se jedná o ochranu poskytnutou na základě čl. 15 písm. b) směrnice nebo o ochranu uvedenou v čl. 15 písm. c). Oba tyto články, zdůrazňuje žalovaný, podobně jako čl. 29 odst. 1 písm. b) Vw 2000, předpokládají žadatele o azyl, kteří dostačujícím způsobem prokázali nebezpečí vážné a individuální újmy v případě, že by se museli vrátit do země svého původu. Pokud tak nepředloží takový důkaz v rámci čl. 29 odst. 1 písm. b) Vw 2000, nemohou se užitečně dovolávat ustanovení čl. 15 písm. c) směrnice, které vyžaduje obdobný důkaz.

13. V návaznosti na toto rozhodnutí žalobci podali žalobu k Rechtbank (Nizozemsko). Tento soud vykládá relevantní ustanovení směrnice jiným způsobem. Konkrétně má vnitrostátní soud za to, že vysoký stupeň individualizace ohrožení vyžadovaný čl. 15

písm. b) směrnice a sporným vnitrostátním ustanovením je vyžadován v menším rozsahu v případě uvedeném v čl. 15 písm. c) směrnice, který bere v úvahu okolnost ozbrojeného konfliktu v zemi původu. Důkaz existence individuálního a vážného ohrožení žadatele tak může být předložen snáze při použití čl. 15 písm. c) směrnice než v rámci použití čl. 15 písm. b). V důsledku toho Rechtbank zrušil rozhodnutí ze dne 20. prosince 2006, kterými bylo zamítnuto přiznání podpůrné ochrany vzhledem k tomu, že důkazní břemeno vyžadované v rámci čl. 15 písm. c) směrnice bylo postaveno naroveň důkaznímu břemenu požadovanému k použití čl. 15 písm. b) tak, jak je převzat v čl. 29 odst. 1 písm. b) Vw 2000. Nizozemský ministr spravedlnosti měl podle tohoto soudu přezkoumat, zda neexistovaly důvody pro vydání povolení k pobytu s omezenou dobou platnosti žadatelům na základě čl. 29 odst. 1 písm. d) Vw 2000 z důvodu vážné újmy uvedené v čl. 15 písm. c) směrnice.

14. Předkládající soud, Nederlandse Raad van State, ke kterému bylo ve sporu podáno odvolání, sdílí výkladové obtíže týkající se relevantních ustanovení směrnice vyjádřené ve stanoviskách žalovaného a soudu prvního stupně. Navíc, čl. 15 písm. c) směrnice nebyl v nizozemských právních předpisech proveden ke dni 20. prosince 2006, kdy M. a N. Elgafajiovi podali své žádosti. Raad van State se tak, aby mohl posoudit, zda takové provedení bylo nutné, rozhodl přerušit řízení a položit Soudnímu dvoru následující předběžné otázky:

„1) Musí být čl. 15 [...] písm. c) směrnice [...] vykládán v tom smyslu, že toto ustanovení poskytuje ochranu pouze v situaci, na kterou se vztahuje článek 3 [EÚLP] tak, jak je vykládán judikaturou Evropského soudu pro lidská práva, nebo v tom smyslu, že toto prvně uvedené ustanovení poskytuje ve srovnání s článkem 3 [EÚLP] doplňující nebo jinou ochranu?

2) V případě, že čl. 15 [...] písm. c) směrnice poskytuje ve srovnání s článkem 3 [EÚLP] doplňující nebo jinou ochranu, jaká jsou v tomto případě kritéria pro to, zda se osoba, která uplatňuje, že přichází v úvahu pro podpůrnou ochranu, skutečně vystavuje nebezpečí, že bude ve smyslu čl. 15 [...] písm. c) ve spojení s čl. 2 [...] písm. e) směrnice vážně individuálně ohrožena v důsledku svévolného násilí?“

16. Soudní dvůr je jinými slovy vyzván, aby rozhodl o rozsahu ochrany poskytnuté čl. 15 písm. c) směrnice ve srovnání s ochranou poskytnutou článkem 3 EÚLP. Vyjádření účastníků řízení se týkají především této otázky. Prokazují však především rozdílný názor mezi členskými státy, pokud jde o výklad článku 3 a judikatury Evropského soudu pro lidská práva, která z tohoto článku vyplývá. Tyto rozdíly jsou patrné ze skutečnosti, že i mezi členskými státy, které mají za to, že čl. 15 písm. c) směrnice neposkytuje ochranu doplňující k ochraně již přiznané EÚLP, se však některé členské státy domnívají, že ochrana poskytnutá Úmluvou se s přihlédnutím k judikatuře Štrasburského soudu vztahuje na případy, které se naopak jiné členské státy snaží vyloučit z působnosti směrnice, když se právě domnívají, že podpůrná ochrana, kterou přiznává směrnice, se omezuje na ochranu, na kterou je možné mít nárok na základě EÚLP.

II – Právní analýza

15. Podstatou první otázky předkládajícího soudu je, zda čl. 15 písm. c) poskytuje doplňující ochranu nebo pouze rovnocennou ochranu jako je ochrana, která vyplývá z článku 3 EÚLP, pokud jde o žadatele o azyl. Účelem druhé otázky je stanovit kritéria přiznání podpůrné ochrany.

17. Tyto neshody ohledně dosahu článku 3 EÚLP nezakrývají pravou podstatu diskuse, která se ve skutečnosti týká rozsahu ochrany, která musí být přiznána žadateli o azyl na základě práva Společenství. Před právní analýzou ochrany poskytnuté právem Společenství žadatelům o azyl jako takovou se tak zdá užitečné s přihlédnutím k vyjádřením účastníků řízení znovu posoudit sporné otázky vyplývající z výkladu a zohlednění článku 3 EÚLP pro účely zodpovězení položených předběžných otázek.

A – Bližší údaje týkající se dosahu, jakož i zohlednění článku 3 EÚLP v rámci odpovědi poskytnuté předkládajícímu soudu

18. Kromě srovnání vzájemné působnosti článku 3 EÚLP a článku 15 směrnice je Soudní dvůr především a v podstatě tázán, zda se ochrana poskytnutá na základě směrnice vztahuje pouze na situace, ve kterých může být osoba obětí obzvláště závažného porušení svých základních práv v závislosti na podmínkách, které jsou pro ni zvláštní, nebo zda se uvedená ochrana vztahuje také na situace, ve kterých může být osoba vystavena obdobnému nebezpečí v důsledku všeobecného kontextu svévolného násilí?

19. Jsem toho názoru, že odpověď na tuto otázku nelze dovodit z článku 3 EÚLP, ale že je třeba ji primárně hledat v rámci čl. 15 písm. c) směrnice. Právní předpisy Společenství totiž musí být bez ohledu na to, o jaké ustanovení se jedná, vykládány autonomně, kterýžto výklad se tudíž nemůže lišit podle rozvoje judikatury Evropského soudu pro lidská práva nebo na tomto rozvoji záviset.

20. Dodávám krom toho, že výklad Úmluvy Štrasburským soudem je výkladem dynamickým a vyvíjejícím se. K dynamickému výkladu musí být zdůrazněno, že výklad článku 3 EÚLP nebyl lineární a že Evropský

soud pro lidská práva v současnosti přiznává tomuto článku širší obsah a tedy i dosah³. Výklad tohoto ustanovení se navíc vyvíjí, a neměl by být v důsledku toho pevně stanoven. V této souvislosti soud Společenství nepřísluší stanovit výklad článku 3 Úmluvy, který má přednost.

21. Přesto nelze opomenout význam, který EÚLP může mít při výkladu právních předpisů Společenství, které se projednávaného případu týkají. Směrnice sleduje cíl rozvinout základní právo na azyl, které vyplývá z obecných právních zásad Společenství, které samy vyplývají z ústavních tradic společných členským státům a EÚLP tak, jak jsou ostatně převzaty v Listině základních práv Evropské unie vyhlášené v Nice dne 7. listopadu 2000 (Úř. věst. C 364, s. 1)⁴. Jak jsem přitom mohl zdůraznit v jedné předchozí věci, „ačkoli uvedená Listina nemůže být sama o sobě dostatečným právním základem pro vznik přímo uplatnitelných práv jednotlivce, nepostrádá nicméně veškerý účinek, jakožto kritérium pro výklad aktů na ochranu práv uvedených v čl. 6 odst. 2 EU. V tomto ohledu může tato Listina zastávat dvojí funkci. Zaprvé, může zakládat domněnku o existenci práva, jehož existence pak musí být potvrzena buď v ústavních tradicích společných členským státům, nebo v ustanoveních

3 — Viz zejména rozsudky Evr. soudu pro L.P., Vilvarajah a další v. Spojené království ze dne 30. října 1991 (Stížnosti č. 13163/87; 13164/87; 13165/87; 13447/87; 13448/87, bod 37), jakož i Salah Sheekh v. Netherlands ze dne 11. ledna 2007 (Stížnost č. 1948/04, bod 148).

4 — Desátý bod odůvodnění směrnice vskutku za tímto účelem stanoví, že „tato směrnice ctí základní práva a dodržuje zásady uznané zejména Listinou základních práv Evropské unie. Tato směrnice zejména usiluje o zajištění plného dodržování lidské důstojnosti a práva na azyl u žadatelů o azyl a jejich rodinných příslušníků, kteří je doprovázejí“.

EÚLP. Zadruhé, je-li určité právo označeno za základní právo chráněné právním řádem Společenství, Listina poskytuje obzvlášť užitečný nástroj k určení obsahu, rozsahu působnosti a dosahu tohoto práva“⁵.

ochrany snažit za současného zachování jeho autonomie pochopit, jak jiné systémy vykládají a rozvíjejí stejná základní práva, aby nejen bylo minimalizováno nebezpečí rozporů, ale také, aby byl zahájen proces neformálního vytváření evropského prostoru ochrany základních práv. Takto vytvořený evropský prostor bude ve velké části výsledkem různých individuálních příspěvků z jednotlivých systémů ochrany existujících na evropské úrovni.

22. V tomto ohledu je EÚLP převzata v judikatuře Společenství ze dvou hlavních důvodů. Nejprve proto, že závazek, který každý členský stát vyjádřil vůči Úmluvě, odráží postavení těchto práv jako práv, která odpovídají hodnotám společným členským státům, které si je tedy nutně přejí chránit a převzít je v kontextu Evropské unie. Dále ochrana základních práv v právním řádu Společenství existuje souběžně s jinými evropskými systémy ochrany základních práv. Mezi tyto systémy patří jak systémy v rámci vnitrostátních právních řádů, tak systémy vycházející z Evropské úmluvy lidských práv. Je zřejmé, že každý z těchto mechanismů ochrany sleduje cíle, které jsou pro něj zvláštní a že tyto mechanismy jsou postaveny na právních aktech, které jsou pro ně zvláštní, ale v některých případech se nicméně použijí na stejné skutkové okolnosti. V takovém kontextu je třeba se u každého existujícího systému

23. I když tak judikatura Štrasburského soudu není kogentním zdrojem výkladu základních práv Společenství, je nicméně výchozím bodem pro stanovení obsahu a dosahu těchto práv v rámci Evropské unie. Takové zohlednění je navíc nezbytné, aby bylo zajištěno, že Unie, založená na zásadě dodržování lidských práv a základních svobod⁶, přispěje k rozšíření ochrany těchto práv v evropském prostoru. V tomto ohledu je zcela přirozené, že Listina základních práv uznává, že „obsahuje práva odpovídající právům zaručeným evropskou Úmluvou o ochraně lidských práv a základních

5 — Bod 48 stanoviska předcházejícího rozsudku ze dne 26. června 2007, *Ordre des barreaux francophones et germanophone* a další (C-305/05, Sb. rozh. s. I-5305).

6 — Viz čl. 6 odst. 1 a 2 EU.

svobod, jsou smysl a rozsah těchto práv stejné jako ty, které jim přikládá uvedená úmluva“⁷ a současně dodává, že „toto ustanovení nebrání tomu, aby právo Unie poskytovalo širší ochranu“⁸.

24. Ze všech těchto důvodů je třeba uvést, že se nejedná ani tak o stanovení, zda je podpůrná ochrana upravená směrnicí více či méně totožná s ochranou poskytnutou na základě Úmluvy, jako spíše o vymezení jejího obsahu ve Společenství, přičemž tento cíl nijak nevylučuje zohlednění judikatury vyplývající z použití EÚLP.

B – Výklad čl. 15 písm. c) směrnice

25. Výklad není jednoduchý a je v širokém rozsahu předmětem diskuse, takže v konečném výsledku je výklad považován za umění, hermeneutiku. Stává se však zřídka, aby na základě velice podobné argumentace založené na sdílených argumentech bylo nicméně dosaženo protichůdného výsledku, na základě kterého by bylo nutno znovu posoudit samotnou metodologii výkladu.

1. Protichůdný výklad na základě podobné argumentace

26. Je překvapující, že dvacátý pátý a dvacátý šestý bod odůvodnění směrnice jsou střídavě účastníky řízení používány na podporu zcela protichůdného výkladu čl. 15 písm. c). Podle prvního přístupu tak z těchto bodů odůvodnění vyplývá, že požadavek individuální souvislosti mezi svévolným násilím a ohrožením života nebo nedotknutelnosti civilisty předpokládá, že žadatel o azyl prokáže, že je dotčen z důvodu rysů, které jsou pro něj zvláštní, zatímco podle druhého přístupu je cílem těchto bodů odůvodnění odlišit vyžadovanou individuální souvislost. Krom toho někteří, kteří nejsou nutně těmi, kteří mají za to, že individuální souvislost vyžadovaná v rámci čl. 15 písm. c) směrnice musí být slabší než souvislost vyžadovaná k použití článku 3 EÚLP, mají za to, že čl. 15 písm. c) představuje doplňující ochranu k článku 3 EÚLP, zatímco jiní považují tuto ochranu za rovnocennou.

27. Dvacátý pátý bod odůvodnění, podle kterého „[...] Tato kritéria [která musí splňovat žadatelé o mezinárodní ochranu, aby měli nárok na podpůrnou ochranu] by měla být definována na základě mezinárodních závazků vyplývajících z právních aktů v oblasti lidských práv a stávající praxe v členských státech“, tak podporuje výklad čl. 15 písm. c), který se značně liší v obou hlavních argumentačních liniích. V tomto smyslu nizozemská vláda a vláda Spojeného království z tohoto bodu odůvodnění vyvozují, že článek 15 směrnice a zejména jeho písmeno c) kopírují článek 3 EÚLP, u kterého judika-

7 — Článek 52 odst. 3 Listiny. Je třeba rovněž uvést, že článek 18 Listiny zakotvuje a potvrzuje právo na azyl.

8 — Tamtéž.

tura podle těchto států prokazuje požadavek silné individuální souvislosti⁹. Na základě tohoto bodu odůvodnění se přinejmenším domnívají, že zákonodárce Společenství nezamýšlel uložit členským státům nové povinnosti tak, aby byla státním příslušníkům třetích zemí v oblasti práva na azyl poskytnuta širší ochrana. Tím tak omezují či dokonce vylučují odkaz uvedený v dvacátém pátém bodě odůvodnění na jiné mezinárodní a evropské akty ochrany lidských práv, jakož i na stávající praxi v členských státech. Státy sice přijaly velmi odlišné systémy ochrany, ale nedostatek jednoty nesmí vést k vyloučení jejich výkladové hodnoty. Nelze tak opomenout skutečnost, že některé státy ve svém vnitrostátním právním řádu stanovily větší ochranu, než je ochrana přiznaná článkem 3 EÚLP¹⁰. Švédská vláda trvá právě v tomto smyslu na odkazu uvedeném ve dvacátém pátém bodě odůvodnění na stávající praxi v členských státech, aby z toho vyvodila, že ochrana dle čl. 15 písm. c) je tudíž nutně doplňující k ochraně dle čl. 15 písm. a) a b). Představuje doplňující ochranu k ochraně již zaručené EÚLP a zejména jejím článkem 3, který je ostatně převzat doslovně v čl. 15 písm. b) směrnice.

všeobecně vystaveno obyvatelstvo jednotlivých zemí nebo jeho část, [zpravidla] sama o sobě nepředstavují [individuální] konkrétní ohrožení, které by mohlo být hodnoceno jako vážná újma“, dospívají nicméně k protichůdnému výkladu tohoto ustanovení. Pro většinu účastníků řízení tak tento bod odůvodnění nutně ukládá žadateli o azyl, aby prokázal existenci individuální souvislosti, když tento bod odůvodnění stanoví zásadu, odkazem na výraz „zpravidla“, že nebezpečí, kterému je všeobecně vystaveno obyvatelstvo jednotlivých zemí nebo jeho část, nepředstavuje individuální ohrožení. Cílem směrnice tedy není pokrýt situace svévolného násilí uvedené v čl. 15 písm. c) tohoto předpisu. Za těchto podmínek může pouhé prokázání ohrožení žadatele o azyl z důvodu rysů, které jsou pro něj zvláštní, odůvodňovat přiznání podpůrné ochrany. Naproti tomu Italská republika tvrdí, že výraz „zpravidla“ znamená, že za jiných okolností, tedy výjimečných okolností, které překračují „běžné“ nebezpečí, kterému je všeobecně vystaveno obyvatelstvo nebo jeho část, může být považováno za „individuální ohrožení“. Je možné pokračovat tak, že na základě tohoto výkladu jsou tedy výjimečné okolnosti okolnostmi, na které se vztahuje čl. 15 písm. c) směrnice.

28. Stejně tak, i když účastníci řízení na obou stranách na podporu výkladu čl. 15 písm. c) uvádějí dvacátý šestý bod odůvodnění směrnice, podle kterého „[n]ebezpečí, kterým je

9 — Viz Evr. soud pro L.P., rozsudky Vilvarajah a další v. Spojené království, uvedený výše; Salah Sheekh v. Netherlands, uvedený výše, a Saadi v. Itálie ze dne 28. února 2008 (Stížnost č. 37201/06).

10 — Viz zejména: studie UNHCR, *Asylum in the European Union. A study of the implementation of the Qualification directive*, listopad 2007, www.unhcr.org.

29. Stejným způsobem může legislativní postup vedoucí k přijetí směrnice podle toho, zda je důraz kladen na výslovné stano-

vení požadavku ohrožení, které musí být individuální v návaznosti na původní návrh Komise Evropských společenství, nebo na vůli převzít nejlepší z národních systémů ochrany, směřovat k podpoře prvního, či druhého výkladu.

30. V konečném výsledku je třeba připustit, že samotné znění čl. 15 písm. c) směrnice poskytuje oběma výkladovým proudům „rovné zbraně“. Rovnocennost zbraní však nemůže zabránit stanovení vhodného výkladu, který zaručí základní právo na azyl.

2. Metodologie výkladu

31. Je sice třeba připustit, že za takových okolností je osoba, která provádí výklad, odsouzena k tomu, aby se pokusila uvést v soulad to, co se na první pohled zdá neslučitelným. Musí tak být při této práci vedena prvotním cílem dotčeného právního předpisu. Jinými slovy, musí dospět k výkladu, který uzná, že čl. 15 písm. c) je především bytostně spjat s pojmem „svévolné násilí“ a současně rovněž zohlední požadavek individuálního ohrožení¹¹.

11 — Někteří autoři kritizují nejednoznačnost článku 15, když se jim zdá, že pojem „svévolné násilí“ je neslučitelný s pojmem „individuální ohrožení“, viz zejména: McAdam, J., *Complementary Protection in International Refugee Law*, s. 70.

32. V této souvislosti se mi zdá, že výklad, podle kterého se čl. 15 písm. c) vztahuje na jakoukoliv situaci svévolného násilí, by porušoval tuto dvojí podmínku výkladu, stejně jako by výklad, podle kterého pojem „individuální ohrožení“ odpovídá ohrožení osoby z důvodu okolností, které jsou pro ni zvláštní (nebo sociální skupiny, jejíž je součástí), byl v rozporu s čl. 15 písm. c), jehož cílem je právě a dokonce výslovně jeho uplatnění na situace svévolného násilí¹². S přihlédnutím k těmto skutečnostem by bylo nekonsistentní se společně s některými členskými státy domnívat, že čl. 15 písm. c) neposkytuje doplňující ochranu k ochraně stanovené v čl. 15 písm. a) a čl. 15 písm. b). Jak by totiž bylo možno chápat to, že cílem čl. 15 písm. c) je pouze vyjasnit možnost nároku na podpůrnou ochranu vymezenou v případech uvedených v písm. a) a b) v situacích, kdy by existovalo rovněž svévolné násilí, když se písm. a) a b) použijí obecně a bez ohledu na kontext svévolného násilí. Bylo by totiž absurdní stanovit zvláštní pravidlo objasňující ochranu poskytnutou obecným pravidlem s tím, že se toto zvláštní pravidlo použije rovněž v případech, ve kterých je ochrana daleko nezbytnější!

33. Ve skutečnosti výklad čl. 15 písm. c) předpokládá, jak bylo zdůrazněno, soustředit se na prvotní cíl směrnice a základního práva na azyl. Cílem tohoto ustanovení je poskytnout mezinárodní ochranu osobě v situaci,

12 — Viz v tomto smyslu rovněž vyjádření Komise, které uvádí, že „[p]řidaná hodnota podmínky písm. c) ve vztahu k podmínce písm. b) [článku 15] však spočívá ve skutečnosti, že tato [individuální] souvislost nepředpokládá, že se jedná o zvláštní formy násilí jmenovitě vůči dotčené osobě, ale předpokládá, že individualizace ohrožení může být vyvozena z celkové souvislosti“.

kdy je vystavena hrozbě, že bude porušeno některé z jejích práv, která patří mezi práva základní (jako je právo na život, právo nebýt podroben mučení...). Kritérium zavedené směrnicí pro přiznání postavení uprchlíka a pro přiznání podpůrné ochrany tak musí být chápáno jako nástroj umožňující posoudit pravděpodobnost vzniku tohoto nebezpečí a pravděpodobnost újmy na základních právech. Význam a povaha individuální souvislosti vyžadované pro přiznání podpůrné ochrany musí být tedy posuzovány z tohoto hlediska.

34. Cílem požadavku individuální souvislosti je totiž stanovení domněnky, podle které u osoby, která je dotčena z důvodů, které jsou pro ni zvláštní nebo protože patří k určité skupině, bude existovat zvláštní nebezpečí, že budou porušena její základní práva. Dále diskriminace, která je bytostně spjata, a tedy inherentní této individualizaci nebo příslušnosti k určité sociální skupině, činí porušení základních práv závažnějším. Zdá se přitom obtížné popřít, že na základě podobné logiky mohou existovat okolnosti, za kterých může dojít k podstatnému porušení základních práv i při neexistenci jakékoli diskriminace. Tento posledně uvedený případ zahrnuje situace, které má čl. 15 a konkrétně čl. 15 písm. c) za cíl pokrýt, a sice: situace svévolného násilí, jejichž závažnost je taková, že jakýkoli jednotlivec může být v důsledku tohoto násilí vystaven nebezpečí vážné újmy spočívající v ohrožení svého života nebo nedotknutelnosti. Toto nebezpečí, je-li třeba jej zhodnotit, ve skutečnosti odpovídá nebezpečí, kterému jsou vystaveni ti, kteří si mohou nárokovat posta-

vení uprchlíka nebo použití čl. 15 písm. a) nebo b).

35. Z tohoto hlediska je podmínka „individuálního“ ohrožení zcela odůvodněná. Cílem tohoto požadavku je zdůraznit, že svévolné násilí musí být takové, že nutně představuje pravděpodobné a vážné ohrožení žadatele o azyl. Rozlišení vysokého stupně individuálního nebezpečí a nebezpečí, které závisí na individuálních rysech, je důležité. I když osoba není dotčena z důvodu rysů, které jsou pro ni zvláštní, nic to nemění na tom, že je individuálně dotčena, zvýší-li svévolné násilí podstatně nebezpečí, že utrpí vážnou újmu spočívající v ohrožení jejího života nebo nedotknutelnosti, jinými slovy vážnou újmu na svých základních právech.

36. Za účelem konkrétnějšího zodpovězení druhé položené otázky a zejména z hlediska důkazního břemene, které nese osoba žadatele o azyl, je třeba poznamenat, že důkazní břemeno ve vztahu k vyžadované individuální souvislosti je zcela jistě méně zatěžující pro jednotlivce spadajícího pod čl. 15 písm. c) než z hlediska čl. 15 písm. a) a b). Důkazní břemeno bude však více zatěžující, pokud jde o prokázání svévolného násilí, násilí, které musí být všeobecné (ve smyslu nediskriminační) a takové závažnosti, že zakládá silnou domněnku, že dotčená osoba bude jeho obětí.

Ve znění dvacátého šestého bodu odůvodnění směrnice je totiž připomenuto, že toto násilí převyšuje nebezpečí, kterým je všeobecně vystaveno obyvatelstvo jednotlivých zemí nebo jeho část.

37. Oba tyto aspekty mohou být ve skutečnosti úzce spjaté: čím více je osoba individuálně dotčena (například z důvodu její příslušnosti k určité sociální skupině), tím méně bude nutné prokázat, že čelí svévolnému násilí ve své zemi nebo na části území takové závažnosti, že existuje vážné nebezpečí, že bude osobně obětí tohoto násilí. Stejně tak, čím méně bude osoba schopna prokázat, že je individuálně dotčena, tím více bude muset být násilí závažné a nediskriminační proto, aby měla nárok na požadovanou podpůrnou ochranu.

38. V konečném výsledku pouze tento výklad umožňuje splnit prvotní cíl sledovaný směrnicí. Jakákoli jiná volba by založila neodůvodněnou diskriminaci mezi žadateli o azyl z hlediska ochrany, na kterou mohou mít nárok. Dospěli bychom k absurdnímu výsledku, že čím svévolnější by bylo násilí, tím by byl v důsledku toho větší počet osob, které by mohly utrpět újmu spočívající v ohrožení jejich života nebo nedotknutelnosti, a tím slabší by byla ochrana Společenství. Pokud by totiž individuální souvislost musela být chápána tak, že vyžaduje, aby osoba byla dotčena z důvodu rysů, které jsou pro ni zvláštní i za okolností svévolného násilí takové závažnosti, že by individuální nebezpečí, kterému by byly vystaveny osoby přicházející z daného území, bylo vyšší než nebezpečí, kterému by byly vystaveny osoby žádající o postavení uprchlíka, pouze tyto poslední

uvedené osoby by měly nárok na ochranu, třebaže by přišly z území, kde by porušování jejich základních práv nebylo tak podstatné a kde by násilí nebylo tak „svévolné“. Jinými slovy, ochrana poskytnutá na základě směrnice by závisela na tom, zda osoba je či není diskriminována z hlediska svých základních práv, ale nezávisela by na stupni ohrožení těchto základních práv. Znamenalo by to, že jediným cílem postavení uprchlíka je ochránit osoby diskriminované na některých základních právech, ale že cílem není ochrana jiných osob, které jsou předmětem podobného či dokonce závažnějšího porušování těchto základních práv, pokud jsou tato porušování zobecněna.

39. Podotýkám konečně, že judikatura Evropského soudu pro lidská práva z nedávné doby¹³, ze které vyplývá, že osoba má v rámci svévolného násilí nárok na mezinárodní ochranu, prokáže-li však, že je individuálně dotčena z důvodu zvláštních rysů, se netýká podpůrné ochrany, ale dotýká se přiznání postavení uprchlíka. Krom toho, cílem sledovaným uvedeným Soudem je spíše rozšířit ochranu poskytnutou na základě článku 3 EÚLP na osoby ohrožené mučením nebo nelidským či ponižujícím zacházením. V důsledku toho se zdá nejen v rozporu s judikaturou Štrasburského soudu chtít omezit mezinárodní ochranu žadatelů o azyl,

13 — Výše uvedený rozsudek Salah Sheekh v. Netherlands, bod 148.

ale stejně tak obtížné použít podmínky, které se ve skutečnosti použijí pouze na žádosti o přiznání postavení uprchlíka na základě samotného článku 3 či dokonce někdy článku 2 EÚLP.

děpodobné a vážné ohrožení této osoby. Je věcí vnitrostátních soudů zjistit, zda jsou tyto podmínky splněny.

40. Článek 15 písm. c) směrnice musí být tedy vykládán tak, že přiznává podpůrnou ochranu, prokáže-li dotčená osoba, že je skutečně vystavena nebezpečí ohrožení svého života nebo nedotknutelnosti během mezinárodního nebo vnitrostátního ozbrojeného konfliktu v důsledku svévolného násilí takové závažnosti, že nutně představuje prav-

41. Tato skutečnost z hlediska důkazního břemene krom toho znamená, že individuální charakter ohrožení nemusí být v rámci čl. 15 písm. c) směrnice prokázán na takové úrovni jako v rámci písm. a) a b) téhož článku. Závažnost porušení musí být nicméně prokázána v takovém rozsahu, že nepřetrvává žádná pochybnost ohledně diskriminačního a závažného charakteru porušování, jehož je žadatel o podpůrnou ochranu předmětem.

III – Závěry

42. Na položené předběžné otázky je tedy třeba odpovědět následovně:

„1) Článek 15 písm. c) směrnice Rady 2004/83/ES ze dne 29. dubna 2004 o minimálních normách, které musí splňovat státní příslušníci třetích zemí nebo osoby bez státní příslušnosti, aby mohli žádat o postavení uprchlíka nebo osoby, která z jiných důvodů potřebuje mezinárodní ochranu, a o obsahu poskytované ochrany musí být vykládán tak, že přiznává podpůrnou ochranu, prokáže-li

dotčená osoba, že je skutečně vystavena nebezpečí ohrožení svého života nebo nedotknutelnosti během mezinárodního nebo vnitrostátního ozbrojeného konfliktu v důsledku svévolného násilí takové závažnosti, že nutně představuje pravděpodobné a vážné ohrožení této osoby. Je věcí vnitrostátních soudů zjistit, zda jsou tyto podmínky splněny.

- 2) Tato skutečnost z hlediska důkazního břemene krom toho znamená, že individuální charakter ohrožení nemusí být v rámci čl. 15 písm. c) směrnice prokázán na takové úrovni jako v rámci písm. a) a b) téhož článku. Závažnost porušení musí být nicméně prokázána v takovém rozsahu, že nepřetrvává žádná pochybnost ohledně diskriminačního a závažného charakteru porušování, jehož je žadatel o podpůrnou ochranu předmětem.“