



## Sbírka soudních rozhodnutí

STANOVISKO GENERÁLNÍ ADVOKÁTKY  
ELEANOR SHARPSTON  
přednesené dne 13. září 2012<sup>1</sup>

Věc C-364/11

**Mostafa Abed El Karem El Kott  
Chadi Amin A Radi  
Hazem Kamel Ismail**  
proti  
**Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal**

[žádost o rozhodnutí o předběžné otázce podaná Fővárosi Bíróság (Maďarsko)]

„Směrnice 2004/83/ES — Podmínky, které musí splňovat státní příslušníci třetích států nebo osoby bez státní příslušnosti, aby mohli žádat o postavení uprchlíka — Osoby bez státní příslušnosti palestinského původu, které přijaly podporu agentury UNRWA — Význam výrazů ‚[j]estliže podobná ochrana nebo podpora není z jakýchkoli důvodů dále udělována‘ a ‚nabývají nároku na výhody podle této směrnice“

1. Soudní dvůr je opětovně požádán o výklad čl. 12 odst. 1 písm. a) směrnice 2004/83/ES<sup>2</sup> (jenž ve skutečnosti do práva EU provádí článek 1 oddíl D Ženevské úmluvy ze dne 28. července 1951 o právním postavení uprchlíků<sup>3</sup>) vzhledem k významu „výhod podle této směrnice“, na něž palestínští uprchlíci, kterým byla přiznána ochrana nebo podpora agentury UNRWA<sup>4</sup>, nabývají nárok, jestliže „podobná ochrana nebo podpora není z jakýchkoli důvodů dále udělována“.

2. Otázky k výkladu obou výrazů byly poprvé vzneseny – v téměř totožném znění – ve věci Bolbol<sup>5</sup>. V té věci se však žalobkyni *nedostalo* ochrany nebo podpory agentury UNRWA, než opustila Pásmo Gazy, aby požádala o azyl v Maďarsku (její žaloba vycházela z *nároku* na ochranu nebo podporu). Soudní dvůr tedy považoval za zbytečné zabývat se podmínkami, za nichž lze konstatovat, že ochrana nebo podpora není z jakýchkoli důvodů dále udělována, nebo povahou výhod podle směrnice, na něž po takovém ukončení vzniká nárok.

3. V mém stanovisku ve věci Bolbol jsem se však těmito problémy zabývala. Do značné míry jsem zde vylíčila příslušné historické a legislativní pozadí dané věci, nyní zopakuji pouze klíčová ustanovení. Odkazuji také na svou analýzu dvou otázek ve věci Bolbol, které se opět objevují před Soudním dvorem. Zopakuji tedy pouze to, co považuji za nezbytné.

1 — Původní jazyk: angličtina.

2 — 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 (Úř. věst. 2004, L 304, s. 12; Zvl. vyd. 19/07, s. 96, dále jen „směrnice 2004/83“ nebo „směrnice“). Nyní je nahrazena směrnicí 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 (Úř. věst. 2011, L 337, s. 9), která nijak nemění hlavní ustanovení, která jsou relevantní pro projednávanou věc.

3 — *United Nations Treaty Series*, sv. 189, s. 150, č. 2545 (1954); dále jen „úmluva“.

4 — Agentura OSN pro pomoc a práci ve prospěch palestinských uprchlíků na Blízkém východě (dále jen „agentura UNRWA“). Mandát agentury UNRWA byl naposledy prodloužen rezolucí valného shromáždění 65/98 ze dne 10. prosince 2010 až do 30. června 2014.

5 — Rozsudek ze dne 17. června 2010 (C-31/09, Sb. rozh. s. I-5539).

## Klíčová ustanovení

4. První pododstavec čl. 1 oddílu A odst. 2 úmluvy definuje pojem „uprchlík“ jako kteroukoli osobu, jež „se nachází mimo svou vlast a má oprávněné obavy před pronásledováním z důvodů rasových, náboženských nebo národnostních nebo z důvodů příslušnosti k určitým společenským vrstvám nebo i zastávání určitých politických názorů, je neschopna přijmout nebo, vzhledem ke shora uvedeným obavám, odmítá ochranu své vlasti; totéž platí pro osobu bez státní příslušnosti, která se nachází mimo zemi svého dosavadního pobytu následkem shora zmíněných událostí a která vzhledem ke shora uvedeným obavám se tam nechce nebo nemůže vrátit“.

5. Článek 1 oddíl D úmluvy zní:

„Tato úmluva se neuplatní na osoby, které nyní požívají ochrany nebo podpory od jiných orgánů nebo odborných organizací OSN než vysokého komisaře OSN pro uprchlíky<sup>6</sup>.“

Jestliže podobná ochrana nebo podpora není z jakýchkoliv důvodů dále udělována osobám, jejichž postavení není ještě definitivně rozhodnuto podle ustanovení příslušných rozhodnutí Valného shromáždění Spojených národů, vztahují se na ně ustanovení této úmluvy.“

6. Lze podotknout, že ve francouzštině, dalším původním jazyce úmluvy, poslední část druhé věty zní „ces personnes bénéficient de plein droit du régime de cette convention“ („na tyto osoby se bez dalšího vztahují ustanovení této úmluvy“).

7. V návaznosti na úmluvu definuje čl. 2 písm. c) směrnice „uprchlíka“ jako „příslušníka třetí země, který se v důsledku oprávněných obav [před pronásledováním] z pronásledování z důvodů rasových, náboženských nebo národnostních nebo z důvodů příslušnosti k určitým společenským vrstvám nebo i zastávání určitých politických názorů nachází mimo zemi své státní příslušnosti a je neschopen přijmout, nebo vzhledem ke shora uvedeným obavám odmítá ochranu dotyčné země“.

8. Článek 12 odst. 1 směrnice v kapitole III (podmínky pro získání postavení uprchlíka), odráží článek 1 oddílu D úmluvy. Stanoví:

„Státní příslušník třetí země nebo osoba bez státní příslušnosti je vyloučen z postavení uprchlíka, jestliže

- a) spadá do oblasti působnosti čl. 1 odst. [oddílu] D Ženevské úmluvy týkajícího se ochrany nebo podpory od jiných orgánů nebo odborných organizací OSN než vysokého komisaře OSN pro uprchlíky. Jestliže podobná ochrana nebo podpora není z jakýchkoli důvodů dále udělována osobám, jejichž postavení není ještě definitivně rozhodnuto podle ustanovení příslušných rozhodnutí Valného shromáždění OSN, nabývají tyto osoby nároku na výhody podle této směrnice<sup>7</sup>;

[...]“

6 — Je nesporné, že sousloví „jiných orgánů nebo odborných organizací OSN než vysokého komisaře OSN pro uprchlíky“ ve skutečnosti z roku 1958 odkazovalo pouze na Agenturu UNRWA. Jediný takový orgán nebo organizace, která kdy poskytovala ochranu nebo podporu uprchlíkům (Agentura OSN na obnovu Koreje – UNKRA) ukončila činnost v témže roce. Pokud není uvedeno jinak, v rámci tohoto stanoviska budu považovat „jin[é] orgán[ny] nebo odborn[é] organizac[e] OSN než vysokého komisaře OSN pro uprchlíky“ a „UNRWA“ za ekvivalenty. Taktéž je nesporné, že agentura UNRWA nebyla založena k tomu, aby poskytovala – ani nikdy neposkytovala – „ochranu“ palestinským uprchlíkům. Není v postavení, aby mohla poskytovat cokoliv jiného než „podporu“. Z tohoto důvodu budu v rámci tohoto stanoviska odkazovat spíše na „podporu agentury UNRWA“ než na „ochranu nebo podporu agentury UNRWA“.

7 — Ačkoliv v anglickém znění poslední část druhé věty doslovně opakuje znění úmluvy (pouze nahrazuje slovo „úmluva“ slovem „směrnice“), francouzské znění používá jinou formulaci: „ces personnes pourront *ipso facto* se prévaloir de la présente directive“ („tyto osoby se bez dalšího mohou opírat o ustanovení této směrnice“). Na jednání zástupce Komise vysvětlil, že záměrem bylo formulovat všechna jazyková znění na základě anglického znění úmluvy – a francouzské znění je opravdu bližší anglickému znění ve druhé větě čl. 12 odst. 1 písm. a) směrnice než ve druhém pododstavci čl. 1 oddílu D úmluvy.

9. Může být též užitečné připomenout si následující ustanovení, která vymezují kontext, v němž čl. 12 odst. 1 písm. a) působí.

10. Článek 13 směrnice v kapitole IV (Postavení uprchlíka) stanoví, že postavení uprchlíka musí být přiznáno státním příslušníkům třetích zemí a osobám bez státní příslušnosti, které splňují podmínky pro získání postavení uprchlíka v souladu s kapitolami II [Posuzování žádostí o mezinárodní ochranu] a III [Podmínky pro získání postavení uprchlíka]<sup>8</sup>. Pokud jde o posouzení, článek 4 vyžaduje, aby se posouzení žádostí provádělo jednotlivě a byla při něm zohledněna celá řada relevantních skutečností, přičemž důkazy o nich musí předložit žadatel.

11. Kapitola V se zabývá podmínkami pro získání statusu podpůrné ochrany a kapitola VI statutem podpůrné ochrany. Článek 18 stanoví, že tento status se přizná státnímu příslušníku třetí země nebo osobě bez státní příslušnosti splňujícím podmínky pro získání podpůrné ochrany podle kapitol II a V. Definice osoby, která má nárok na podpůrnou ochranu, obsažená v čl. 2 písm. e), je podobná definici uprchlíka, ale liší se v zásadě v tom, že kritérium oprávněných obav před pronásledováním (jako člen skupiny) je nahrazeno kritériem reálné hrozby, že utrpí vážnou újmu (jako jednotlivec).

12. Kapitola VII směrnice (články 20 až 34) stanoví obsah mezinárodní ochrany (pro status uprchlíka i podpůrné ochrany) bez dopadu na práva stanovená v úmluvě (čl. 20 odst. 1 a 2). Článek 21 odst. 1 vyžaduje, aby členské státy dodržovaly zásadu nenavrácení v souladu se svými mezinárodními závazky. Obecně je obsah ochrany stejný pro status uprchlíka i status podpůrné ochrany. Zásadní rozdíly se týkají vydání povolení k pobytu a cestovních dokumentů, kdy status uprchlíka přiznává podstatně větší práva<sup>8</sup>.

### **Skutkový stav, řízení a předběžné otázky**

13. Původní řízení se týká tří osob bez státní příslušnosti palestinského původu, které přišly do Maďarska požádat o postavení uprchlíka po útěku z Libanonu, kde žily v uprchlických táborech, v nichž agentura UNRWA poskytovala podporu, jako je vzdělávání, péče o zdraví, pomoc a sociální služby.

14. Z předkládacího rozhodnutí vyplývá, že Mostafa Abed El Kareem El Kott žil v táboře Ein el-Hilweh. Pracoval mimo tábor, ale protože měl nedostatečný příjem na péči o rodinu, začal prodávat alkohol uvnitř tábora. Ozbrojení členové skupiny Jund el-Sham mu pak zapálili dům a začali mu vyhrožovat. Opustil tábor a utekl z Libanonu, kde se obával, že bude nalezen. V Maďarsku jej Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal (Úřad pro přistěhovalectví a státní občanství, dále jen „BAH“) neuznal za uprchlíka, ale vydal rozhodnutí o nenavrácení, kterým zamezil jeho vrácení.

15. Chadi Amin A Radi přišel o domov v táboře Nahr el Bared, když byl tábor zničen v bojích mezi libanonskou armádou a islámským hnutím Fatáh. Přišel rovněž o svůj rodinný dům a podnik. Jelikož v blízkém táboře Baddawi nebylo místo, ubytoval se spolu s rodiči a sourozenci u známého v Tripolisu. Libanonští vojáci je však uráželi, špatně s nimi zacházeli, svévolně je zadržovali, týrali a ponižovali. Jelikož jakožto Palestinci neměli žádná práva, A Radi se svým otcem opustili Libanon. BAH jej rovněž neuznal za uprchlíka, ale vydal rozhodnutí o nenavrácení.

16. Hazem Kamel Ismail žil se svou rodinou v táboře Ein el-Hilweh. Během ozbrojených bojů mezi hnutím Fatáh a skupinou Jund el-Sham chtěli extremisté použít střechu jeho domu. Když odmítl, vyhrožovali mu a označili jej za nepřátelského agenta. Jelikož se nemohl obrátit na žádnou organizaci se žádostí o ochranu, odešel s rodinou do Bejrútu. Jelikož se zde necítili bezpečně, utekli do

8 — Další rozdíly vzhledem k přístupu k zaměstnání, zdravotní péči a přístupu k integračním zařízením nyní byly odstraněny směrnicí 2011/95 citovanou v poznámce pod čarou 2.

Maďarska. Předložil certifikát od Palestinského lidového výboru dokládající, že museli opustit tábor Ein el-Hilweh z bezpečnostních důvodů a z důvodu hrozeb radikálních islamistů, společně s fotografiemi svého zničeného domu. BAH neuznal Kamela Ismaila za uprchlíka, ale přiznal rodině podpůrnou ochranu.

17. Na jednání bylo potvrzeno, že při zpracování žádostí BAH přistupoval k Abedu El Karemu El Kottovi, A Radimu a Kamelu Ismailu jako k běžným žadatelům o postavení uprchlíka, zkoumal jejich žádosti v souladu se směrnicí 2005/85<sup>9</sup> a dospěl k názoru, že nesplňují kritéria stanovená v čl. 2 písm. c) směrnice 2004/83. Proto je považuje za osoby v rámci osobní působnosti směrnice, které však nemají nárok na postavení uprchlíka v důsledku pouhé skutečnosti, že dříve přijímali a již nepřijímají podporu agentury UNRWA.

18. Všichni tři podali žalobu k Fővárosi Bíróság (Městskému soudu v Budapešti) proti odmítnutí BAH přiznat jim postavení uprchlíka. ENSZ Menekültügyi Főbiztosság (Úřad vysokého komisaře OSN pro uprchlíky, dále jen „UNHCR“) vstoupil do původního řízení.

19. Fővárosi Bíróság žádá o odpověď na následující otázky:

„Pro účely použití čl. 12 odst. 1 písm. a) směrnice Rady 2004/83/ES:

1. Má se za to, že výraz ‚výhody podle této směrnice‘ znamená přiznání postavení uprchlíka nebo kterékoli z obou forem ochrany, na něž se směrnice vztahuje (přiznání postavení uprchlíka a udělení podpůrné ochrany), podle rozhodnutí daného členského státu, anebo případně [neznamená] automatické přiznání žádné z obou forem ochrany, avšak [značí] pouze [zahrnutí dotyčné osoby do] osobní působnosti směrnice?
2. Vyžaduje ukončení ochrany nebo podpory od agentury pobyt mimo oblast působení této agentury, ukončení činnosti agentury a konec možnosti využívat této ochrany nebo podpory od této agentury, anebo k němu dochází i v případě objektivní překážky způsobené legitimními a objektivními důvody, která brání tomu, aby oprávněná osoba mohla ochranu nebo podporu využívat?“

20. První otázka je doslova shodná s třetí otázkou položenou stejným soudem ve věci Bolbol; druhá otázka se v podstatné míře shoduje s druhou otázkou položenou v této věci.

21. Písemná vyjádření předložili K. Ismail, UNHCR, belgická, německá, francouzská, maďarská a rumunská vláda, vláda Spojeného království a Komise, přičemž všichni byli zastoupeni na jednání dne 15. května 2012. Písemná vyjádření jménem A. el Karema el Kotta a A. Radiho byla obdržena 18 dnů po uplynutí dvouměsíční lhůty stanovené ve druhém odstavci článku 23 statutu Soudního dvora Evropské unie. Byla proto vrácena. Jejich právní zástupce nereagoval na výzvu k účasti na jednání.

9 — Směrnice Rady 2005/85/ES ze dne 1. prosince 2005 o minimálních normách pro řízení v členských státech o přiznávání a odnímání postavení uprchlíků (Úř. věst. L 326, s. 13).

## Posouzení

### Úvod

22. Ve svém stanovisku ve věci Bolbol jsem k otázkám přistoupila tak, že jsem nejdříve věnovala pozornost výkladu úmluvy a poté přenesla výsledky tohoto výkladu na směrnici s cílem odpovědět na vlastní předběžné otázky<sup>10</sup>.

23. Nejdříve jsem z úmluvy odvodila několik hlavních zásad. Ve stručnosti:

- všichni skuteční uprchlíci si zaslouží ochranu a podporu;
- vysídleným Palestincům je nutné věnovat zvláštní zacházení a pozornost;
- ti, kteří obdrží podporu agentury UNRWA, nemohou požádat o postavení uprchlíka dle úmluvy pod dohledem UNHCR;
- avšak ti, kteří spadají pod druhou větu článku 1 oddílu D, mají nárok na výhody podle úmluvy, a není to tedy tak, že by pouze přestali být vyloučeni z její působnosti;
- podmínku, že podpora musí zaniknout, nelze vyložit tak, že takové osoby musí zůstat v zóně UNRWA bez možnosti požádat o postavení uprchlíka jinde, než bude situace v Palestině zcela vyřešena a agentura UNRWA ukončí svou činnost;
- nelze ji však vykládat ani tak, že opravňuje každého vysídleného Palestince, aby dobrovolně opustil zónu UNRWA a požádal o automatické přiznání postavení uprchlíka jinde;
- dvě věty článku 1 oddílu D musí být vykládány společně jako celek, který zakládá rozumnou rovnováhu mezi péčí o vysídlené Palestince a o ostatní možné uprchlíky<sup>11</sup>.

24. Na základě těchto zásad jsem dospěla k určitým závěrům:

- v době, kdy vysídlený Palestinec přijímá podporu od agentury UNRWA, je vyloučen z působnosti úmluvy (nedochází k překrývání pravomocí mezi UNRWA a UNHCR);
- vysídlený Palestinec, kterému není poskytována podpora ze strany agentury UNRWA, není vyloučen z rozsahu působnosti úmluvy, ale musí s ním být zacházeno jako s každým jiným žadatelem o postavení uprchlíka (všeobecná ochrana; nedochází k překrývání se pravomocí mezi UNRWA a UNHCR);
- vysídlený Palestinec, kterému byla poskytnuta podpora ze strany agentury UNRWA, avšak který již nemůže tuto podporu přijímat, přestává být vyloučen z rozsahu působnosti úmluvy (všeobecná ochrana).

10 — Soudní dvůr se zabýval výkladem směrnice samotné, ale vykládané takovým způsobem, aby bylo zajištěno, že jsou dodrženy zásady úmluvy, dalších příslušných úmluv, na které odkazuje čl. 78 odst. 1 SFEU a Listiny základních práv a svobod (viz odstavce 36 až 38 a citovanou judikaturu). Článek 78 odst. 1 SFEU vyžaduje, aby společná azylová politika byla v souladu s úmluvou, jejím protokolem z roku 1967 a (nespecifikovanými) „dalšími příslušnými úmluvami“.

11 — Viz body 48 až 56 tohoto stanoviska.



To, zda má nárok na výhody podle úmluvy, závisí na důvodu, z něhož již nemůže tuto podporu přijímat:

- pokud jsou příčinou události, které nemůže ovlivnit, náleží mu automaticky právo na postavení uprchlíka (zásady zvláštního zacházení a pozornosti);
- pokud se tak stalo z důvodu vlastního jednání, nemůže uplatňovat nárok na automatické přiznání postavení uprchlíka, může však podat žádost o postavení uprchlíka jako kdokoli jiný (zásady všeobecné ochrany, spravedlivého zacházení a proporcionálního výkladu)<sup>12</sup>.

25. Při použití těchto závěrů na výklad směrnice jsem dospěla s ohledem na druhou a třetí uvedenou otázku k názoru, že

- „ochrana či podpora není nadále udělována“, pokud dotčená osoba nepřijímá z jiného důvodu než z důvodu svého vlastního jednání výhody ochrany či podpory, které dříve přijímala, a
- výraz „výhody podle této směrnice“ znamená uznání postavení uprchlíka a automatické přiznání postavení uprchlíka<sup>13</sup>.

26. Po řízení v projednávané věci má Soudní dvůr k dispozici ucelenější sadu vyjádření, která dále rozvíjejí ta, která byla předložena ve věci Bolbol a přihlížejí k rozsudku v této věci. Po důkladném zvážení nových vyjádření se mé závěry zásadně neliší od závěrů, k nimž jsem dospěla ve věci Bolbol. Proto odkazuji Soudní dvůr na můj podrobný rozbor v této věci. V jednom aspektu se sice můj názor do určité míry změnil<sup>14</sup>, avšak nejedná se o aspekt, který přímo ovlivňuje navrhované odpovědi na předběžné otázky.

27. Domnívám se, že před dalším zkoumáním těchto odpovědí a stále v rámci úvodní části je vhodné tento aspekt posoudit a rozvinout řadu dalších argumentů, jejichž závažnost se výrazněji projevila v tomto řízení a které mohou ozřejmit kontext, v němž je nutné mé názory chápat. Budu se tedy zabývat (i) texty, které by měl Soudní dvůr brát v úvahu při výkladu čl. 12 odst. 1 písm. a) směrnice, (ii) návrhem, že toto ustanovení může určovat samostatnou kategorii uprchlíka srovnatelnou s kategorií uvedenou ve čl. 2 písm. c), (iii) typy situací, ve kterých se může osoba ocitnout ve vztahu ke čl. 12 odst. 1 písm. a), (iv) osobním a časovým rozsahem vyloučení z postavení uprchlíka podle tohoto ustanovení (v tomto aspektu jsem svůj názor změnila) a (v) vzájemně propojeným charakterem otázek. Poté stručně popíšu rozsah navrhovaných odpovědí na tyto otázky a následně přejdu k řešení vlastních otázek.

Příslušný text

28. Soudní dvůr byl požádán o výklad čl. 12 odst. 1 písm. a) směrnice, zejména výrazů „nabývají [...] nároku na výhody podle této směrnice“ a „[j]estliže podobná ochrana nebo podpora není z jakýchkoli důvodů dále udělována“. Toto ustanovení existuje ve 22 jazykových zněních se stejnou platností, které bohužel nejsou doslova stejné, zejména pokud jde o první větu.

12 — Viz bod 90 stanoviska.

13 — Viz bod 111 stanoviska. Vyjádřeno úplněji, ve vztahu k osobám, na něž se vztahuje čl. 12 odst. 1 písm. a) směrnice, dotčené „výhody“ znamenají uznání za uprchlíka s tím výsledkem, že tyto osoby získají bez dalšího nárok na přiznání postavení uprchlíka.

14 — Viz bod 52 a násl. tohoto stanoviska.

29. Podle ustálené judikatury nemůže formulace použitá v jednom z jazykových znění ustanovení unijního práva sloužit jako jediný základ pro výklad tohoto ustanovení ani jí nemůže být přiznána přednostní povaha ve vztahu k jiným jazykovým zněním. Jednotlivá jazyková znění unijního právního předpisu musejí být vykládána jednotně, a tedy v případě rozdílů mezi těmito zněním musí být dotčené ustanovení vykládáno podle celkové systematiky a účelu právní úpravy, jejíž část tvoří<sup>15</sup>.

30. V projednávané věci první věta čl. 1 odst. 1 písm. a) směrnice odkazuje na (první pododstavec) článku 1 oddílu D úmluvy, zatímco druhá věta z velké části reprodukuje druhý pododstavec této úmluvy. Úmluva poskytuje kontext – a tudíž pomáhá určit účel a všeobecnou systematiku – směrnice, která na ni často odkazuje. Existuje pouze ve dvou jazykových zněních se stejnou platností, anglickém a francouzském. Avšak opakují, že tato dvě znění čl. 1 oddílu D nejsou doslova stejná<sup>16</sup>.

31. Komise uvedla, že tam, kde se směrnice snaží opakovat ustanovení úmluvy, má text odpovídat jejímu anglickému znění<sup>17</sup>.

32. Domnívám se tedy, že ačkoli byl Soudní dvůr požádán o výklad čl. 12 odst. 1 písm. a) směrnice, je nutné při jeho poskytnutí odkázat na čl. 1 oddíl D úmluvy. Přitom je nutné zohlednit v první řadě anglické znění ustanovení, které bylo použito jako základ pro odpovídající ustanovení směrnice. Protože však anglické a francouzské znění úmluvy mají stejnou platnost, je nutné zajistit, aby byl výklad rovněž v souladu s francouzským zněním čl. 1 oddílu D.

#### Kategorie uprchlíka

33. UNHCR na jednání uvedl, že článek 1 úmluvy ve skutečnosti ustanovuje tři kategorie osob, jimž musí být přiznáno postavení uprchlíka. Podle čl. 1 oddílu A uprchlíci dříve uznání na základě různých právních předpisů z doby před 2. světovou válkou („historičtí“ uprchlíci) a uprchlíci splňující kritérium „odůvodněnosti obav [...] z pronásledování“ mají mít nárok na okamžité přiznání postavení uprchlíka. Třetí kategorie, tedy palestínští uprchlíci přijímající podporu agentury UNRWA, spadá pod čl. 1 oddíl D. Jejich nárok na toto postavení, ač byl reálný, byl pozastaven do doby, kdy došlo k určité události. Následně je dle mého názoru nutné čl. 12 odst. 1 písm. a) směrnice rovněž vykládat v tom smyslu, že definuje kategorii osob s nárokem na odložené postavení uprchlíka.

34. K posouzení tohoto tvrzení je nutné přezkoumat strukturu článku 1 úmluvy jako celku a mít přitom na paměti, že druhý pododstavec čl. 1 oddílu D byl doplněn později s cílem vyjasnit obsah prvního pododstavce<sup>18</sup>. Obsah článku 1 úmluvy se odráží v míře, ve které je nadále relevantní pro žádosti o postavení uprchlíka v členských státech EU, ve čl. 2 písm. c) a člancích 11 a 12 směrnice. Není důvod se domnívat, že změna měla za cíl změnit strukturální vztah, který je patrný ze článku 1 úmluvy.

15 — Nejnověji rozsudek ze dne 28. června 2012, *Geltl* (C-19/11, bod 43 a citovaná judikatura).

16 — Viz bod 6 výše.

17 — Viz poznámka pod čarou 7.

18 — Viz *Commentary on the 1951 Convention relating to the status of refugees and its 1967 protocol*, (Výklad k úmluvě o právním postavení uprchlíků z roku 1951 a k protokolu k této úmluvě z roku 1967), vyd. Zimmerman, Oxford 2011, s. 543.

35. Článek 1 oddíl A skutečně ustanovuje dvě kategorie uprchlíka: historické uprchlíky a uprchlíky splňující kritérium „odůvodněnosti obav [...] z pronásledování“<sup>19</sup>. (Článek 1 oddíl B, který zde má pouze marginální význam a netýká se EU, ustanovuje určité nuance v definici druhé kategorie.) Článek 1 oddíl C poté obsahuje seznam okolností, za kterých úmluva přestává platit pro všechny osoby spadající pod podmínky článku 1 oddílu A<sup>20</sup>. Poslední tři oddíly – článek 1 oddíly D, E a F<sup>21</sup> – definují kategorie osob, na které se úmluva „nevztahuje“. Články 2 až 34 úmluvy<sup>22</sup> pokračují definicí postavení, práv a povinností uprchlíků.

36. Tato struktura je jednotná a jasná. Podle definice v čl. 1 oddílu A existují uprchlíci, na které se úmluva vztahuje (zejména články 2 až 34); uprchlíci, na které se z důvodu změny okolností přestává vztahovat (čl. 1 oddíl C), a uprchlíci, na které se z důvodu dřívějších okolností nevztahuje. V posledním případě existují tři kategorie: dvě (čl. 1 oddíly D a E) jsou vyloučeny z důvodu stávajících okolností (příjem ochrany či podpory nebo přiznání postavení, které je rovnocenné státní příslušnosti ve státě bydliště), třetí (čl. 1 oddíl F) z důvodu minulých okolností (spáchání určitých trestných činů).

37. Není důvod usuzovat, že ustanovení, které jako článek 1 oddíl D začíná slovy „Tato úmluva se nevztahuje na [...]“ ve skutečnosti definuje kategorii osob, na kterou se úmluva vztahuje. Druhý pododstavec tohoto ustanovení má jasně za cíl objasnění okolností, při kterých vyloučení z důvodu přijetí ochrany nebo podpory končí, a postavení těch, pro které skončilo.

38. Proto nemohu souhlasit s tím, že čl. 1 oddíl D úmluvy – či v tomto případě čl. 12 odst. 1 písm. a) směrnice, začínající slovy „Státní příslušník třetí země nebo osoba bez státní příslušnosti je vyloučen z postavení uprchlíka, jestliže [...]“ – definuje kategorii uprchlíků. To však neznamená, že uplatnění druhého pododstavce nemůže přiznat následný nárok na postavení uprchlíka těm, na které se použije.

Možné dopady čl. 12 odst. 1 písm. a) směrnice

39. Při zkoumání předběžných otázek je vhodné mít přehled o různých situacích, ve kterých se může osoba s ohledem na čl. 12 odst. 1 písm. a) směrnice nacházet, a co mohou tyto situace pro dotčenou osobu znamenat. Podle mě mohou nastat tři možné situace.

40. *Zaprvé*, jelikož čl. 12 odst. 1 začíná slovy „Státní příslušník třetí země nebo osoba bez státní příslušnosti je vyloučen z postavení uprchlíka, jestliže [...]“, může se osoba ve vztahu ke čl. 12 odst. 1 písm. a) nacházet v situaci, kdy je výsledná podmínka splněna, tedy kdy je osoba „vyloučena z postavení uprchlíka“.

41. Pokud je osoba „vyloučena z postavení uprchlíka“ ve smyslu směrnice, nemůže spoléhat na tento nástroj za účelem uplatnění práva na přiznání postavení uprchlíka a na postavení, které z tohoto přiznání vyplývá. Každá žádost, kterou podá, musí být považována za nepřijatelnou bez ohledu na to, zda splňuje, či nesplňuje definici v čl. 2 písm. c) směrnice.

42. Chci však zdůraznit, že takové vyloučení lze rozšířit pouze na právo jednotlivce *žádat* o postavení uprchlíka podle práva EU a nemá vliv na právo státu *udělit* takové postavení. Článek 3 směrnice konkrétně umožňuje členským státům „zavést nebo zachovávat příznivější normy pro určování osob splňujících podmínky pro získání postavení uprchlíka“. Právo EU nijak nebrání členskému státu udělit postavení uprchlíka jakémukoli jednotlivci za jakýchkoli okolností.

19 — Viz bod 4 výše, jenž se odráží v čl. 2 písm. c) směrnice. Směrnice však nezahrnuje první kategorii – údajně proto, že v roce 2004 již neexistovala možnost, aby „historičtí“ uprchlíci žádali o postavení uprchlíka v členském státě.

20 — Tytéž okolnosti jsou uvedeny v článku 11 směrnice.

21 — Tyto kategorie jsou stanoveny v čl. 12 odst. 1 písm. a) a b) odst. 2 směrnice.

22 — Odpovídá v zásadě článkům 20 až 34 směrnice.



43. Ve stejném smyslu je nutné mít na vědomí, že směrnice neupravuje pouze postavení uprchlíků v členských státech, ale také podpůrnou ochranu pro osoby vystavené reálné hrozbě, že utrpí vážnou újmu. Taková újma podle čl. 15 písm. c) zahrnuje „vážné a individuální ohrožení života nebo nedotknutelnosti civilisty v důsledku svévolného násilí během mezinárodního nebo vnitrostátního ozbrojeného konfliktu“ – tato definice může mít v současnosti obzvláštní význam pro palestinské uprchlíky v Sýrii. Článek 12 odst. 1 písm. a) pojednává výhradně o postavení uprchlíka. Nevylučuje nikoho z podpůrné ochrany a ustanovení, která stanovují vyloučení z podpůrné ochrany (v článku 17 směrnice), žádným způsobem neodkazují na přijímání ochrany či podpory od jakéhokoli úřadu či agentury OSN. Platí tedy, že jakýkoli nárok nebo udělení podpůrné ochrany je zcela mimo působnost čl. 12 odst. 1 písm. a).

44. Nakonec členské státy musí bez ohledu na vyloučení z postavení uprchlíka respektovat zásadu nenavrácení v souladu se svými mezinárodními závazky (článek 21 směrnice).

45. Druhou možnou situací je samozřejmě situace, že osoba *není* „vyloučena z postavení uprchlíka“ podle čl. 12 odst. 1 písm. a) směrnice, protože nepatří mezi osoby, které „v současné době požívají ochrany nebo podpory od jiných orgánů nebo odborných organizací OSN než vysokého komisaře OSN pro uprchlíky“ ve smyslu článku 1 oddílu D úmluvy.

46. V případech, kdy tomu tak je – a v žádných jiných – je zřejmé, že dotčená osoba nemá bezprostřední a automatický nárok na postavení uprchlíka, ale pouze právo, aby její žádost o toto postavení byla posouzena v souladu s odpovídajícím řízením<sup>23</sup>: její žádost již není nepřijatelná. Osoba má nárok na postavení uprchlíka pouze tehdy, pokud lze v rámci takových řízení doložit, že splňuje definici uprchlíka ve čl. 2 písm. c) směrnice. V takové situaci se nacházela žadatelka v původním řízení ve věci Bolbol, která nikdy nepřijala podporu agentury UNRWA.

47. Pokud by neexistovala druhá věta čl. 12 odst. 1 písm. a) směrnice (a druhý pododstavec článku 1 oddílu D úmluvy), jevílo by se logické, že osoba, která nadále nepřijímá tuto ochranu či podporu, by se rovněž nacházela ve stejném postavení.

48. Toto ustanovení však obsahuje konkrétní úpravu ohledně skončení ochrany či podpory: „Jestliže podobná ochrana nebo podpora není z jakýchkoli důvodů dále udělována osobám, jejichž postavení není ještě definitivně rozhodnuto podle ustanovení příslušných rozhodnutí Valného shromáždění OSN, nabývají tyto osoby nároku na výhody podle této směrnice.“

49. Slova „nabývají [...] nároku na výhody podle této směrnice [úmluvy]“ (či francouzsky „bénéficieront de plein droit du regime de cette Convention“) tedy mohou ukazovat na *třetí* možnost, a to že osoba, ve vztahu ke které podpora agentury UNRWA „není z jakýchkoli důvodů dále udělována“, musí být považována za uprchlíka, a to bez ohledu na to, zda splňuje či nesplňuje definici čl. 2 písm. c) směrnice. Právě této možnosti se týká první otázka vnitrostátního soudu.

#### Osobní a časový rozsah vyloučení z postavení uprchlíka

50. Z rozsudku ve věci Bolbol je patrné, že osoba není „vyloučena z postavení uprchlíka“ podle první věty čl. 12 odst. 1 písm. a) směrnice, pokud nepřijímala podporu agentury UNRWA. Z druhé věty tohoto ustanovení je rovněž patrné, že – bez ohledu na to, zda může či nemusí být přiznán jakýkoli další nárok – osoba není vyloučena z postavení uprchlíka tam, kde „podobná ochrana nebo podpora není z jakýchkoli důvodů dále udělována osobám, jejichž postavení není ještě definitivně rozhodnuto podle ustanovení příslušných rozhodnutí Valného shromáždění OSN“. Naopak ti, kdo „v současné době přijímají“ podporu agentury UNRWA, jsou z tohoto postavení vyloučeni.

23 — Tzn. v souladu s kapitolou II směrnice 2004/83 (nyní směrnice 2011/95) a se směrnicí 2005/85, citovanou v poznámce pod čarou 9 výše.

51. Alespoň dva členské státy – Francie a Spojené království – argumentovaly (vyplývalo to z mého stanoviska ve věci Bolbol), že vyloučení je proto platné pouze tak dlouho, dokud je dotčená osoba fyzicky přítomna v oblasti působení agentury UNRWA (jmenovitě v Libanonu, Sýrii, Jordánsku, na Západním břehu a v Pásmu Gazy). Jakmile osoba tuto oblast opustí, nemůže „v současné době přijímat“ podpory agentury UNRWA, a tudíž nemůže být vyloučena z postavení uprchlíka. Závěr, ke kterému jsem dospěla, pokud jde o přesnou situaci takové osoby – na rozdíl od závěru Spojeného království – rozlišoval mezi účinky dobrovolného a nedobrovolného odchodu, souhlasila jsem však se závěrem týkajícím se ukončení vyloučení.

52. Tento názor již nepovažuji za obhajitelný zejména vzhledem k uspořádání směrnice. K žádosti o postavení uprchlíka v členském státě EU je nezbytné být fyzicky přítomen v tomto státě, tedy být fyzicky nepřítomen v oblasti působení agentury UNRWA. Pokud by tedy pouhá nepřítomnost v oblasti působení agentury UNRWA byla dostatečná k ukončení vyloučení stanoveného první větou čl. 12 odst. 1 písm. a) směrnice, nebylo by možné vyloučit žádnou osobu žádající o postavení uprchlíka podle směrnice a toto vyloučení by nemělo žádný význam<sup>24</sup>.

53. Jelikož je nutno předpokládat, že vyloučení musí mít nějaký skutečný účinek, nemůže skončit pouhým opuštěním oblasti působení agentury UNRWA bez ohledu na důvod opuštění. Musí existovat další spouštěcí mechanismus. Takový spouštěcí mechanismus zjevně existuje, pokud podpora není dále poskytována ve smyslu druhé věty čl. 12 odst. 1 písm. a). Zbývá však rozhodnout, zda jsou „výhody“ směrnice uvedené v této větě omezeny na skončení vyloučení nebo zahrnují skutečné udělení postavení uprchlíka, a lze rovněž prošetřit, zda mohou skončení vyloučení způsobit jiné události<sup>25</sup>.

54. Po zvážení těchto předběžných úvah se budu nyní konkrétně věnovat předběžným otázkám.

#### *Předběžné otázky*

#### Vzájemně propojený charakter otázek

55. Dvě položené otázky jsou vzájemně propojené a navíc se týkají dvou vzájemně závislých ustanovení jedné věty. První otázkou se vnitrostátní soud táže, co se rozumí výhodami směrnice, druhou, která událost zakládá nárok na tyto výhody. Odpovědi na první otázku se pohybují od nároku pouze podat žádost o postavení uprchlíka nebo podpůrnou ochranu po nárok na okamžité a automatické přiznání postavení uprchlíka se všemi souvisejícími výhodami. Odpovědi na druhou otázku jsou v rozsahu od libovolné události libovolného původu, která způsobí přesun dotčené osoby mimo oblast působení agentury UNRWA výhradně po ukončení existence agentury UNRWA, či alespoň událost, která jí znemožní poskytování podpory. Stojí za zmínku, že některé členské státy, které zaslaly připomínky, mají tendenci vykompenzovat „vstřícnější odpověď“ na jednu otázku „méně vstřícnou“ odpovědí na druhou otázku. Z toho vyplývá, že přinejmenším vnímají odpovědi tak, že se vzájemně ovlivňují.

24 — Mnoho soudů a orgánů v EU se zabývalo výkladem vylučovací doložky v prvním odstavci článku 1 oddílu D úmluvy. Je-li výklad poskytnutý Francií a Spojeným královstvím správný, pak tyto soudy a orgány ztrácely čas výkladem ustanovení, které nebylo použitelné v řízeních, která u nich probíhala.

25 — Viz body 80 a 81 níže.

## Stručný přehled navrhovaných odpovědí

56. Řečeno velmi obecně, účastníci řízení, kteří předložili vyjádření, navrhli pět řešení:

- (1) Nárok na výhody vyplývající ze směrnice vzniká pouze tehdy, když bude agentura UNRWA zrušena nebo z jiného důvodu nebude moci poskytovat podporu. Do té doby jsou příjemci podpory agentury UNRWA zcela vyloučeni z postavení uprchlíka; poté mohou požádat o postavení uprchlíka stejným způsobem jako jakýkoli jiný žadatel.
- (2) Nárok na výhody vyplývající ze směrnice vzniká pouze tehdy, když bude agentura UNRWA zrušena nebo z jiného důvodu nebude moci poskytovat podporu. Do té doby mohou příjemci požádat o postavení uprchlíka stejným způsobem jako jakýkoli jiný žadatel, pokud existuje opodstatněný důvod, proč se nacházejí mimo zónu UNRWA; poté jim bude postavení uprchlíka automaticky přiznáno.
- (3) Nárok na výhody podle směrnice vzniká vždy, když příjemce není schopen přijímat podporu agentury UNRWA z důvodů, které nemůže ovlivnit. Do té doby jsou příjemci vyloučeni z postavení uprchlíka; poté mohou požádat o postavení uprchlíka stejným způsobem jako jakýkoli jiný žadatel.
- (4) Nárok na výhody podle směrnice vzniká vždy, když příjemce není schopen přijímat podporu agentury UNRWA z důvodů, které nemůže ovlivnit. Do té doby jsou příjemci vyloučeni z postavení uprchlíka; poté jim bude postavení uprchlíka automaticky přiznáno.
- (5) Nárok na výhody podle směrnice vzniká vždy, když příjemce není schopen přijímat podporu agentury UNRWA z jakýchkoli důvodů. Do té doby mohou příjemci požádat o postavení uprchlíka stejným způsobem jako jakýkoli jiný žadatel, pokud se nacházejí mimo zónu UNRWA; poté jim bude postavení uprchlíka automaticky přiznáno.

57. Další variantu předložil sám vnitrostátní soud: nárok na výhody podle směrnice může znamenat automatické přiznání buď postavení uprchlíka, nebo podpůrné ochrany podle volby dotčeného členského státu.

## Otázka 1 – výhody plynoucí ze směrnice

58. Z mých předběžných úvah vyplývá, že čl. 12 odst. 1 písm. a) se žádným způsobem nezabývá podpůrnou ochranou<sup>26</sup>. Navrhované odpovědi týkající se „výhod plynoucích z této směrnice“, na které dotčené osoby „nabývají [...] nároku“, lze tedy omezit na

- právo žádat o postavení uprchlíka stejným způsobem jako kterýkoli jiný žadatel nebo
- skutečné udělení postavení uprchlíka.

59. Nadále zastávám názor vyjádřený v bodech 85 až 89 a 103 až 109 svého stanoviska ve věci Bolbol, že předmětný nárok se týká substantivních výhod postavení uprchlíka, kterých lze využívat pouze tehdy, je-li toto postavení přiznáno. Platí tedy, že ti, na které se vztahuje druhá věta čl. 12 odst. 1 písm. a) směrnice, mají nárok na skutečné udělení postavení uprchlíka bez ohledu na to, zda splňují definici ve čl. 2 písm. c) stejným způsobem, jako je požadováno od jiných žadatelů. K úvahám již vyjádřeným přidám následující.

26 — Viz bod 43 výše.

60. Zprvč, článek 1 oddíl D úmluvy používá termín „*ipso facto*“ v angličtině a „*de plein droit*“ ve francouzštině<sup>27</sup>. Zjevně záměrné použití těchto formulací nelze považovat za nevýznamné. Bez ohledu na významové nuance tato vyjádření jasně uvádějí, že skončení ochrany či podpory samo o sobě a bez nutnosti splnění dalších podmínek dává vznik předmětnému nároku. Jelikož nemusí být splněny žádné podmínky k podání žádosti o postavení uprchlíka (i ti, kteří si to nezaslouží, mohou podat žádost, která bude zamítnuta, ledaže žadatel splní definici uprchlíka a nebude vyloučen na základě jiného ustanovení), musí nárok, který vzniká po skončení podpory agentury UNRWA, představovat něco více než pouhé právo požádat o toto postavení. Musí se jednat o něco, co by jinak vyžadovalo splnění určitých podmínek.

61. Dále odkazuji na úplné znění druhé věty čl. 12 odst. 1 písm. a) směrnice: „Jestliže podobná ochrana nebo podpora není z jakýchkoli důvodů dále udělována osobám, jejichž postavení není ještě definitivně rozhodnuto podle ustanovení příslušných rozhodnutí Valného shromáždění OSN, nabývají tyto osoby nároku na výhody podle této směrnice.“ Podmínku, kterou jsem zvýraznila kurzivou, nelze ignorovat. Pokud ochrana nebo podpora není dále poskytována, když *bylo* o postavení těch, kteří ji dříve přijímali, definitivně rozhodnuto, jsem toho názoru, že nemohou být nadále vyloučeni z postavení uprchlíka. V tomto případě musí mít možnost žádat o postavení uprchlíka, pokud z jakéhokoli důvodu splňují definici čl. 2 písm. c). Proto naopak pokud o jejich postavení *nebylo* takto rozhodnuto (ale podpora již není z jakéhokoli důvodu dále poskytována), jejich postavení vzhledem ke směrnici musí být odlišné – opět platí, že „výhody podle této směrnice“ musí znamenat více než jen nevyloučení z možnosti uznání postavení uprchlíka, pokud je splněn čl. 2 písm. c).

62. Je však nepřijatelné, jak správně poukazuje německá i maďarská vláda, aby pouhá skutečnost ukončení ochrany či podpory automaticky znamenala *zcela nepodmíněné* přiznání postavení uprchlíka. Nejedná se pouze o čl. 12 odst. 1 písm. a), kde je upraveno vyloučení z tohoto postavení. Článek 12 odst. 2 a 3 (stejně jako článek 1 oddíl F úmluvy) vylučuje zejména ty, kteří se dopustili, podněcovali nebo se jinak účastnili páchání řady mimořádně závažných trestných činů. Dále podle článku 11, případně čl. 12 odst. 1 písm. b), změna okolností, která, obecně řečeno, zahrnuje spojení nebo opětovné spojení osoby se zemí, ve které požívá dostatečných a bezpečných práv, znamená, že nemůže nebo dále nemůže přijímat ochranu jako uprchlík<sup>28</sup>.

63. Je tedy zřejmé, že – na rozdíl od obavy rumunské vlády – nemůže dojít k automatickému přiznání postavení uprchlíka, tedy přiznání bez jakéhokoli řízení o prokázání splnění příslušných podmínek<sup>29</sup>.

64. V důsledku toho podmínkami, jejichž splnění se nemusí prokazovat z důvodu, že podpora agentury UNRWA není dále poskytována, mohou být pouze ty, které jsou vyžadovány pro přiznání postavení uprchlíka v souladu s definicí v čl. 2 písm. c) směrnice, a nárok může vzniknout pouze na přiznání postavení uprchlíka bez konkrétní potřeby prokázání splnění těchto podmínek. Výhody podle směrnice, na které odkazuje druhá věta čl. 12 odst. 1 písm. a), jsou tedy ty, které vyplývají z přiznání postavení uprchlíka.

65. Udělení tohoto postavení však musí nadále podléhat podmínce, že dotčená osoba z něj není vyloučena jiným ustanovením směrnice. A pro příjemce bude nutné prokázat, podle rozsudku ve věci Bolbol, že skutečně přijímal podporu agentury UNRWA a v souladu s druhou větou čl. 12 odst. 1 písm. a) že tato podpora není dále udělována.

66. Doplnila bych, že odpuštění požadavku na prokázání splnění podmínek v čl. 2 písm. c) směrnice není tak liberální, jak se může na první pohled zdát, vzhledem k těm, kterých se týká čl. 12 odst. 1 písm. a). Význam čl. 2 písm. c) a druhé věty čl. 12 odst. 1 písm. a) se do určité míry překrývají v tom smyslu, že podmínkou u obou je neexistence ochrany dotčeného jednotlivce. A jak jsem již

27 — Viz bod 32 výše.

28 — Tato ustanovení odrážejí čl. 1 oddíly C a E úmluvy.

29 — Viz mé stanovisko ve věci Bolbol, citované v poznámce pod čarou 5 výše, bod 94 a násl., a bod 52 rozsudku.



uvedla<sup>30</sup>, agentura UNRWA nebyla ustanovena k poskytování „ochrany palestinským uprchlíkům“ ani jim ji nikdy neposkytovala. Není schopna zajišťovat nic jiného než „podporu“. Ze skutečností uvedených vnitrostátním soudem týkajících se tří žadatelů v rámci řízení, která před ním probíhají, dále vyplývá, že ze strany libanonských úřadů je poskytována slabá ochrana, a je vysoce nepravděpodobné, že syrské úřady jsou v současnosti v postavení, které by jim umožňovalo ochránit jakékoli uprchlíky na svém území. Ve stručnosti, mnoho osob spadajících pod druhou větu čl. 12 odst. 1 písm. a) již může ve významné míře odpovídat definici „uprchlíka“ podle čl. 2 písm. c) v tom smyslu, že nejsou schopny využívat ochrany země svého (původu nebo) předchozího obvyklého bydliště.

67. Tyto úvahy potvrzují názor, který jsem již vyjádřila k odpovědi na první otázku položenou v tomto případě. Musím však reagovat na významnou námitku k tomuto názoru, kterou předložily některé členské státy. Tvrdí, že umožní-li se určité kategorii žadatelů získat postavení uprchlíka bez povinnosti prokázat splnění podmínek daných v definici v čl. 2 písm. c) směrnice, zatímco od jiných se splnění této povinnosti požaduje, dochází k neoprávněné diskriminaci, čemuž brání zásada rovného zacházení.

68. Zásada rovného zacházení zakotvená v článku 20 Listiny základních práv vyžaduje, aby se stejnými situacemi nebylo zacházeno odlišně a s odlišnými situacemi stejně, není-li takové zacházení objektivně odůvodněno.

69. V předmětném případě mnou navrhovaný výklad znamená, že dvě kategorie žadatelů o postavení uprchlíka – ti, kteří využívali podpory agentury UNRWA, a ti, kteří jí z jakéhokoli důvodu nevyužívali – mají nárok na přiznání tohoto postavení (čímž vznikají stejné výhody podle směrnice) za různých podmínek. Ti, kteří náleží do první skupiny, která je podskupinou osob s nárokem na podporu agentury UNRWA, musí pouze doložit, že využívali této ochrany či podpory a že tato skončila. Ti, kteří náleží do druhé skupiny, které představuje zbývající část těch, kteří měli nárok na podporu agentury UNRWA, společně se všemi dalšími žadateli, musí doložit, že splňují definici uprchlíka podle čl. 2 písm. c) směrnice.

70. Faktická situace těchto dvou kategorií je však neporovnatelná.

71. Ti, od nichž je požadováno doložení, že splňují definici uprchlíka podle čl. 2 písm. c) směrnice, předtím žili relativně normálním životem nezávislým na vnější pomoci. Poté se však okolnosti vyvinuly takovým způsobem, že museli svou zemi původu či obvyklého bydliště opustit. Události, ke kterým došlo, mohly být natolik zlé, že je dostaly do situace, ve které měli „oprávněné obavy před pronásledováním z důvodů rasových, náboženských nebo národnostních nebo z důvodů příslušnosti k určitým společenským vrstvám nebo i zastávání určitých politických názorů“. Pokud je tomu tak a jsou „neschopni [...] nebo vzhledem ke shora uvedeným obavám se odmítají“ vrátit, mají právo na postavení uprchlíka.

72. Ti, kteří dříve přijímali vnější podporu od agentury UNRWA, nejsou v podobném postavení. Jelikož byli vzdáleni normálnímu životu, přijímali konkrétní podporu považovanou za nutnou (průběžně) ze strany mezinárodního společenství. V tomto ohledu o ně bylo postaráno. Již se nacházeli v chráněné situaci. Poté došlo k vnější události, která znamenala, že podpora agentury UNRWA „skončila“ nikoli jejich zaviněním. Neexistuje žádný konkrétní důvod proč předpokládat, že tato událost nutně a současně vyvolá „oprávněné obavy z pronásledování“, podle nichž by se na ně vztahovalo znění čl. 2 písm. c) směrnice. Nejsou však nadále schopni spoléhat se na předchozí podporu agentury UNRWA (a tedy nemohou dále přijímat výhody hmotné podpory, které dříve odůvodňovaly jejich vyloučení z rozsahu působnosti úmluvy obecně).

30 — Viz poznámku pod čarou 6 tohoto stanoviska a <http://www.unrwa.org/etemplate.php?id=87>: „Agentura UNRWA [...] není odpovědná za bezpečnost či právo a pořádek v táborech a nedisponuje policií či tajnou službou. Tato odpovědnost vždy zůstala svěřena příslušným hostitelským a dalším orgánům.“



73. Vzhledem k tomu, že předmětné situace nejsou srovnatelné, tedy zásada rovného zacházení nevyžaduje je řešit rozdílně.

74. Lze namítnout, že v rozsahu, ve kterém se obě kategorie nacházejí v různých faktických situacích, je často „obvyklý“ žadatel o postavení uprchlíka v horší situaci než Palestinec, jehož podpora ze strany agentury UNRWA najednou ustala. Proč by tedy měl Palestinec získat přednostní přístup k výhodám postavení uprchlíka?

75. Skutečnost, zda si Palestinec, který náhle nemůže nadále přijímat podporu od agentury UNRWA, zaslouží více či méně než jiná kategorie potenciálních uprchlíků, je emotivní otázkou. Za sebe mohu říci, že obecně všichni skuteční potenciální uprchlíci si stejnou měrou zaslouží soucit a podporu. Pokud by článek 1 oddíl D úmluvy obsahoval pouze první větu, obhájila bych bez potíží názor, že jakmile podpora agentury UNRWA skončila, Palestinec, který ji přijímal, by se měl stát opět předmětem působnosti úmluvy a mělo by s ním být zacházeno jako s kterýmkoli jiným žadatelem o postavení uprchlíka. Je však skutečností, že článek 1 oddíl D se skládá ze dvou vět, nikoli pouze z jedné. Při čtení celého textu je patrné, že se mezinárodní společenství úmyslně rozhodlo udělit vysídleným Palestincům zvláštní zacházení – zacházení, které je v určitém ohledu negativní (článek 1 oddíl D první věta) a v jiných ohledech zvýhodněné (článek 1 oddíl D druhá věta). Na základě faktických rozdílů, které jsem výše uvedla, tato volba (kterou směrnice přesně zachycuje) neporušuje zásadu rovného zacházení.

#### Otázka 2 – ukončení ochrany či podpory

76. Z mých předběžných úvah vyplývá, že osoba, která přijímala podporu agentury UNRWA, nemůže mít „nárok na výhody“ podle směrnice – tato osoba je v zásadě „vyloučena z postavení uprchlíka“ – dokud jí tato podpora „není z jakýchkoliv důvodů dále udělována“ ve smyslu čl. 12 odst. 1 písm. a)<sup>31</sup>. Navrhované odpovědi, pokud jde o události dávající vznik tomuto nároku, lze tedy omezit na

- výhradně ukončení činnosti agentury UNRWA nebo jinou událost, která jí znemožní poskytování podpory, nebo
- jakoukoli událost, kterou příjemce nemůže ovlivnit nebo nezávislou na jeho jednání, která znamená, že nemůže nadále přijímat podporu.

77. Ve svém stanovisku ve věci Bolbol (v bodech 77 až 84 a 100 až 102), jsem dospěla k názoru, že druhý výklad byl správný, a tento názor nadále zastávám – ačkoli je samozřejmě první výklad v druhém zahrnut, což zahrnuje všechny události, které způsobí, že agentura UNRWA nebude schopna podporu poskytovat.

78. Na podporu svého názoru nepovažuji za nezbytné předkládat mnoho dalších argumentů. Poukázala bych pouze na to, že se zdá být co nejvíce v souladu s použitou formulací – která se zde mezi anglickou a francouzskou verzí významně neliší. „Jestliže podobná ochrana nebo podpora není [...] dále udělována“ znamená, že musí skončit ochrana či podpora; nepředpokládá se, že by se jednotlivec z vlastní vůle vzdal ochrany nebo podpory. Tato část věty vykládaná samostatně nás může vést k názoru, že se událost musí týkat agentury UNRWA jako takové. Avšak slova „z jakýchkoliv důvodů“ rozšiřují význam první části věty na maximální výklad, který tato slova umožňují. To však nemůže vést až k individuálním rozhodnutím učiněným z důvodu osobní potřeby, což by zbavilo vyloučení jakékoli podstaty<sup>32</sup>. Proto se domnívám, že tato věta může pouze rozšířit pojem „ukončení činnosti“ v tom rozsahu, že se důvod nemusí týkat agentury UNRWA jako takové.

31 — K tomu viz bod 52 a násl. tohoto stanoviska.

32 — Viz body 50 až 53 tohoto stanoviska.

79. Musím nicméně připojit dvě poznámky týkající se osob, které z vlastního podnětu opustí oblast, mimo niž fakticky nemohou přijímat podporu agentury.

80. Jak jsem uvedla výše, pouhá skutečnost opuštění oblasti UNRWA zaprvé nemůže sama o sobě ukončit vyloučení z „postavení uprchlíka“<sup>33</sup>. Společně s mým závěrem, že nárok na výhody podle směrnice může vzniknout výhradně jako důsledek události, kterou nelze ovlivnit nebo nezávislou na jednání příjemce podpory agentury UNRWA, v důsledku čehož již není schopen podporu přijímat, se může zdát, že každý, kdo jednou přijímal podporu agentury UNRWA, již nemůže žádat o postavení uprchlíka v členském státě ani podle čl. 2 písm. c) směrnice, ani podle druhé věty čl. 12 odst. 1 písm. a).

81. Tento závěr by měl být odůvodněný. Vyloučení z postavení uprchlíka v důsledku přijímání podpory od agentury UNRWA lze podle mého názoru rozšířit pouze na vyloučení možnosti žádat o postavení uprchlíka jakožto Palestinec s nárokem na tuto podporu. Není důvodu, aby toto vyloučení přetrvávalo po celý život, pokud vzniknou jiné důvody, na jejichž základě lze žádat o postavení uprchlíka – například pokud byl palestinský uprchlík nucen se přestěhovat do země mimo oblast působení agentury UNRWA, případně získal občanství této země, a poté byl vystaven okolnostem, na základě kterých se na něj vztahuje definice v čl. 2 písm. c) směrnice. V tomto ohledu článek 5 směrnice stanoví, že oprávněné obavy před pronásledováním se mohou zakládat na událostech, ke kterým došlo, případně na činnosti, kterou žadatel vyvíjel po opuštění země původu – alespoň pokud činnost, o kterou se dotyčná žádost opírá, představuje vyjádření a pokračování názorů a přesvědčení, které měl žadatel v zemi původu, a nebezpečí pronásledování není založeno na okolnostech, které vyvolal sám žadatel po opuštění dané země.

82. Zadržet není vyloučeno, jak bylo Soudnímu dvoru objasněno, že osoba přijímající podporu agentury UNRWA může dobrovolně dočasně opustit oblast UNRWA – například za účelem návštěvy příbuzného mimo ni – přičemž má nadále v úmyslu se vrátit a je skutečně přesvědčena, že tak bude moci učinit, avšak zjistí, že její opětovný vstup do oblasti, v níž přijímala podporu, je zablokován. Taková osoba by podle mého názoru měla být považována za osobu, která nadále nemůže přijímat podporu agentury UNRWA z důvodu, který nemůže ovlivnit či který je nezávislý na jejím jednání.

83. Vzhledem k oběma těmto okolnostem, a v každém případě ke všem okolnostem, za kterých je nutné prokázat, že „ochrana nebo podpora není z jakýchkoliv důvodů dále udělována“, budou problémy s prokazováním, jak jsem uvedla v bodě 102 mého stanoviska ve věci Bolbol. Všechny takové problémy musí být vyřešeny v souladu se článkem 4 směrnice, nazvaným „Posuzování skutečností a okolností“, který poskytuje rámec pro typy dokladů nebo důkazů, které členské státy mohou či nemusí vyžadovat. Zatímco je obecně legitimní požadovat po žadateli, aby svůj nárok doložil, a nespoléhat pouze na jeho tvrzení, čl. 4 odst. 5 uvádí okolnosti, za který členské státy nemusí trvat na dokumentárním potvrzení všech aspektů žádosti.

33 — Viz body 50 až 53 tohoto stanoviska.

## Závěry

84. S ohledem na výše uvedené úvahy navrhuji, aby Soudní dvůr odpověděl na otázky položené Fővárosi Bíróság takto:

„Ve druhé větě čl. 12 odst. 1 písm. a) směrnice Rady 2004/83/ES z 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:

- 1) slovní spojení ‚tyto osoby nabývají nároku na výhody podle této směrnice‘ znamená, že dotčené osoby mají nárok na postavení uprchlíka v členském státě, pokud mohou prokázat, že podmínky týkající se ukončení ochrany nebo podpory byly v jejich případě splněny;
- 2) slovní spojení ‚podobná ochrana nebo podpora není z jakýchkoli důvodů dále udělována‘ znamená, že v případě dotčených osob ochrana či podpora, kterou skutečně přijímaly, jim již není nadále poskytována z důvodu, který nemohou ovlivnit nebo který je nezávislý na jejich jednání.“