



Sbírka soudních rozhodnutí

STANOVISKO GENERÁLNÍHO ADVOKÁTA
MELCHIORA WATHELETA
přednesené dne 21. června 2018¹

Spojené věci C-391/16, C-77/17 a C-78/17

M

proti

Ministerstvu vnitra

[žádost o rozhodnutí o předběžné otázce podaná Nejvyšším správním soudem (Česká republika)]

a

X (C-77/17)

X (C-78/17)

proti

Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides

[žádost o rozhodnutí o předběžné otázce podaná Conseil du contentieux des étrangers (Rada pro spornou cizineckou agendu, Belgie)]

„Řízení o předběžné otázce – Prostor svobody, bezpečnosti a práva – Azylová politika – Směrnice 2011/95/EU – Nepřiznání nebo odnětí postavení uprchlíka – Odsouzení za zvlášť závažný trestný čin – Článek 14 odst. 4 až 6 – Výklad a platnost – Článek 18 Listiny základních práv Evropské unie – Článek 78 odst. 1 SFEU – Úmluva o právním postavení uprchlíků podepsaná v Ženevě dne 28. července 1951“

I. Úvod

1. Žádosti Conseil du contentieux des étrangers (Rada pro spornou cizineckou agendu, Belgie) o rozhodnutí o předběžné otázce ve věcech C-77/17 a C-78/17 se týkají výkladu čl. 14 odst. 4 a 5 směrnice 2011/95/EU² a jeho platnosti z hlediska článku 18 Listiny základních práv Evropské unie (dále jen „Listina“) a z hlediska čl. 78 odst. 1 SFEU.
2. Ve věci C-391/16 se Nejvyšší správní soud (Česká republika) táže Soudního dvora na platnost čl. 14 odst. 4 a 6 směrnice 2011/95 z hlediska týchž ustanovení a z hlediska čl. 6 odst. 3 SEU.
3. Tyto žádosti byly předloženy v rámci sporů o platnost rozhodnutí, jimiž vnitrostátní orgány příslušné v azylových věcech nepřiznaly X (žalobci v původním řízení ve věci C-77/17) postavení uprchlíka a status doplňkové ochrany na základě belgických právních předpisů, jimiž se provádí čl. 14 odst. 5 směrnice 2011/95, a odňaly postavení uprchlíka, které bylo předtím přiznáno X (žalobci v původním řízení ve věci C-78/17) a M (navrhovateli v původním řízení ve věci C-391/16) na základě ustanovení vnitrostátního práva (v případě X belgického práva a v případě M českého práva), jimiž se provádí odstavec 4 téhož článku.

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; oprava v Úř. věst. 2017, L 167, s. 58).

4. Odstavce 4 a 5 článku 14 směrnice 2011/95 členskému státu v podstatě umožňují odejmout postavení přiznané uprchlíkovi a nepřiznat postavení uprchlíka v případě, kdy uprchlík představuje nebezpečí pro bezpečnost nebo pro společnost tohoto členského státu. Odstavec 6 tohoto článku upřesňuje minimální práva, jejichž výkon musí být přesto tomuto uprchlíkovi zaručen, dokud setrvává v uvedeném členském státě.

5. Podstatou předběžných otázek položených předkládajícími soudy je, zda jsou tato ustanovení v rozporu s Ženevskou úmluvou o právním postavení uprchlíků³ (dále jen „Ženevská úmluva“), a zda jsou v důsledku toho neplatná z hlediska článku 18 Listiny a čl. 78 odst. 1 SFEU, podle nichž musí společná azylová politika tuto úmluvu dodržovat.

II. Právní rámec

A. Mezinárodní právo

6. Článek 1 část A odst. 2 Ženevské 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 [...], a která vzhledem ke shora uvedeným obavám se tam nechce nebo nemůže vrátit“⁴.

7. Článek 1 část C této úmluvy stanoví:

„Tato úmluva pozbývá platnosti pro jakoukoli osobu spadající pod podmínky odstavce [části] A, jestliže:

1. se dobrovolně znovu postavila pod ochranu země své státní příslušnosti; nebo
2. potom, co ztratila státní příslušnost, znovu ji dobrovolně nabyla; nebo
3. nabyla novou státní příslušnost a nachází se pod ochranou země své nové státní příslušnosti; nebo
4. dobrovolně se znovu usadila v zemi, kterou opustila, nebo do které se nevrátila z obav před pronásledováním; nebo
5. nemůže dále odmítat ochranu země své státní příslušnosti, poněvadž okolnosti, pro které byla uznána uprchlíkem, tam přestaly existovat. [...]
6. je-li osobou bez státní příslušnosti, je uprchlík schopen vrátit se do země svého bývalého pobytu, poněvadž okolnosti, pro které byl uznán uprchlíkem, tam přestaly existovat.

[...]“

3 – Úmluva o právním postavení uprchlíků podepsaná v Ženevě dne 28. července 1951 [*Recueil des traités des Nations unies*, sv. 189, s. 137, č. 2545 (1954)], která vstoupila v platnost dne 22. dubna 1954, doplněná Protokolem týkajícím se právního postavení uprchlíků uzavřeným v New Yorku dne 31. ledna 1967, který vstoupil v platnost dne 4. října 1967.

4 – V článku 1 části A odst. 2 Ženevské úmluvy se upřesňuje, že takové obavy musí následovat po událostech, které nastaly před 1. lednem 1951. Na základě článku 1 Newyorského protokolu však smluvní státy uplatňují ustanovení této úmluvy bez ohledu na toto nejzazší datum.

8. Článek 1 část F této úmluvy stanoví:

„Ustanovení této úmluvy se nevztahují na žádnou osobu, o níž jsou vážné důvody se domnívat, že

- a) se dopustila zločinu proti míru, válečného zločinu nebo zločinu proti lidskosti, ve smyslu mezinárodních dokumentů obsahujících ustanovení o těchto zločinech;
- b) se dopustila vážného nepolitického zločinu mimo zemi svého azylu dříve, než jí bylo povoleno se tam usadit jako uprchlík;
- c) je vinna činy, které jsou v rozporu se zásadami a cíli Spojených národů.“

9. Článek 33 téže úmluvy stanoví:

„1. Žádný smluvní stát nevyhostí jakýmkoli způsobem nebo nevrátí uprchlíka na hranice země, ve kterých by jeho život či osobní svoboda byly ohroženy na základě jeho rasy, náboženství, národnosti, příslušnosti k určité společenské vrstvě či politického přesvědčení.

2. Výhody tohoto ustanovení však nemohou být požadovány uprchlíkem, který z vážných důvodů může být považován za nebezpečného v zemi, ve které se nachází, nebo který poté, co byl usvědčen konečným rozsudkem ze zvláště těžkého trestného činu, představuje nebezpečí pro společnost této země.“

10. Článek 42 odst. 1 Ženevské úmluvy stanoví, že „[p]ři podpisu, ratifikaci nebo přístupu může kterýkoliv stát učinit výhrady ke všem článkům této úmluvy s výjimkou článků 1, 3, 4, 16(1), 33, 36 až 46 včetně“.

B. Unijní právo

11. Článek 2 směrnice 2011/95 zní:

„Pro účely této směrnice se rozumí

[...]

- d) ‚uprchlíkem‘ státní příslušník třetí země, který se v důsledku oprávněných obav před pronásledováním 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, nebo osoba bez státní příslušnosti, která se ze stejných shora uvedených důvodů nachází mimo zemi svého dosavadního pobytu, která vzhledem ke shora uvedeným obavám se tam nechce nebo nemůže vrátit a na kterou se nevztahuje článek 12;
- e) ‚postavením uprchlíka‘ uznání státního příslušníka třetí země nebo osoby bez státní příslušnosti členským státem za uprchlíka;

[...]“

12. Článek 11 této směrnice, nadepsaný „Ukončení“, v odstavci 1 stanoví:

„Státní příslušník třetí země nebo osoba bez státní příslušnosti pozbývají postavení uprchlíka, jestliže

- a) se dobrovolně znovu postavili pod ochranu země své státní příslušnosti nebo

- b) potom, co ztratili státní příslušnost, znovu ji dobrovolně nabyli nebo
- c) nabyli novou státní příslušnost a nacházejí se pod ochranou země své nové státní příslušnosti nebo
- d) dobrovolně se znovu usadili v zemi, kterou opustili nebo do které se nevrátili z obav před pronásledováním, nebo
- e) nemohou dále odmítat ochranu země své státní příslušnosti, poněvadž okolnosti, pro které byli uznáni uprchlíkem, tam přestaly existovat, nebo
- f) jsou-li osobami bez státní příslušnosti, jsou schopni vrátit se do země svého bývalého pobytu, poněvadž okolnosti, pro které byli uznáni uprchlíkem, tam přestaly existovat.“

13. Článek 12 uvedené směrnice, nadepsaný „Vyloučení“, v odstavci 2 stanoví:

„Státní příslušník třetí země nebo osoba bez státní příslušnosti jsou vyloučeni z postavení uprchlíka, existují-li závažné důvody se domnívat, že

- a) se dopustili zločinu proti míru, válečného zločinu nebo zločinu proti lidskosti ve smyslu mezinárodních dokumentů obsahujících ustanovení o těchto zločinech;
- b) se dopustili vážného nepolitického zločinu mimo zemi svého azylu dříve, než byli uznáni uprchlíkem, tj. před vydáním povolení k pobytu na základě přiznání postavení uprchlíka. [...]
- c) jsou vinní činy, které jsou v rozporu se zásadami a cíli OSN uvedenými v preambuli a v člancích 1 a 2 Charty OSN.“

14. Článek 13 téže směrnice stanoví, že „[č]lenské státy přiznávají postavení uprchlíka státním příslušníkům třetích zemí a osobám bez státní příslušnosti, které splňují podmínky pro získání postavení uprchlíka [které splňují podmínky, za nichž je osoba považována za uprchlíka] v souladu s kapitolami II a III“.

15. Článek 14 směrnice 2011/95 stanoví:

„1. Pokud jde o žádosti o mezinárodní ochranu podané po vstupu směrnice 2004/83/ES^[5] v platnost, členské státy odejmou, ukončí platnost nebo zamítnou prodloužení platnosti postavení uprchlíka přiznané vládním, správním, soudním nebo kvazisoudním orgánem státnímu příslušníkovi třetí země nebo osobě bez státní příslušnosti, pokud již přestali být uprchlíkem v souladu s článkem 11.

[...]

3. Členské státy odejmou, ukončí nebo zamítnou prodloužení platnosti postavení uprchlíka státnímu příslušníkovi třetí země nebo osobě bez státní příslušnosti, jestliže po přiznání postavení uprchlíka dotyčný členský stát zjistí, že

- a) dotyčná osoba měla být nebo je vyloučena z postavení uprchlíka podle článku 12;
- b) její nesprávné popsání nebo neuvedení skutečností, včetně použití padělaných dokumentů, mělo na přiznání postavení uprchlíka rozhodující vliv.

5 – 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 poskytované ochrany (Úř. věst. 2004, L 304, s. 12; Zvl. vyd. 19/07, s. 96).

4. Členské státy mohou odejmout, ukončit nebo zamítnout prodloužení platnosti postavení přiznaného uprchlíkovi vládním, správním, soudním nebo kvazisoudním orgánem, jestliže

- a) existují dostatečné důvody k tomu, aby byl považován za nebezpečí pro bezpečnost členského státu, v němž se nachází;
- b) jako osoba odsouzená pravomocným rozsudkem za zvlášť závažný trestný čin představuje nebezpečí pro společnost dotyčného členského státu.

5. V situacích uvedených v odstavci 4 se mohou členské státy rozhodnout nepřiznat postavení uprchlíka, jestliže toto rozhodnutí ještě nebylo přijato.

6. Osoby, na které se vztahují odstavce 4 a 5, jsou způsobilé k právům uvedeným v člancích 3, 4, 16, 22, 31, 32 a 33 Ženevské úmluvy nebo podobným právům, pokud se nacházejí v dotyčném členském státě.“

16. Článek 20 odst. 1 této směrnice, zařazený v kapitole VII, nadepsané „Obsah mezinárodní ochrany“, stanoví, že „[t]outo kapitolou nejsou dotčena práva stanovená v Ženevské úmluvě“.

17. Článek 21 uvedené směrnice stanoví:

„1. Členské státy dodržují zásadu nenavrácení v souladu se svými mezinárodními závazky.

2. Nevylučují-li to mezinárodní závazky uvedené v odstavci 1, mohou členské státy uprchlíka navrátit bez ohledu na to, zda je formálně uznán, jestliže

- a) existují závažné důvody k tomu, aby byl považován za nebezpečí pro bezpečnost členského státu, v němž se nachází, nebo
- b) jako osoba odsouzená pravomocným rozsudkem za zvlášť závažný trestný čin představuje nebezpečí pro společnost dotyčného členského státu.

3. Členské státy mohou odejmout, ukončit platnost nebo zamítnout prodloužení platnosti nebo přiznání [nebo neudělit] povolení k pobytu uprchlíkovi, na kterého se vztahuje odstavec 2.“

C. Vnitrostátní právo

1. Belgické právo

18. Zákon ze dne 15. prosince 1980 o vstupu na území státu, pobytu, usazování a vyhošťování cizinců (dále jen „belgický zákon o cizincích“)⁶, ve znění použitelném na skutkový stav v původním řízení ve věcech C-77/17 a C-78/17, v čl. 48/3 odst. 1 stanoví, že „[p]ostavení uprchlíka se přizná cizinci, který splňuje podmínky stanovené v článku 1 [Ženevské úmluvy]“.

19. Článek 48/4 odst. 1 tohoto zákona uvádí podmínky, za nichž se přizná status doplňkové ochrany.

⁶ – *Moniteur belge* ze dne 31. prosince 1980, s. 14584.

20. Článek 52/4 druhý pododstavec tohoto zákona stanoví, že „Generální komisař pro uprchlíky a osoby bez státní příslušnosti [dále jen ‚generální komisař‘] může nepřiznat postavení uprchlíka, představuje-li cizinec nebezpečí pro společnost, protože byl pravomocně odsouzen pro zvlášť závažný trestný čin, nebo existují-li dostatečné důvody k tomu, aby byl považován za nebezpečí pro národní bezpečnost. V takovém případě vydá [generální komisař] stanovisko ke slučitelnosti vyhoštění s články 48/3 a 48/4.“

21. Článek 55/3/1 téhož zákona stanoví:

„1. [Generální komisař] může odejmout postavení uprchlíka, představuje-li cizinec nebezpečí pro společnost, protože byl pravomocně odsouzen pro zvlášť závažný trestný čin, nebo existují-li dostatečné důvody k tomu, aby byl považován za nebezpečí pro národní bezpečnost.

[...]

3. Odejme-li [generální komisař] postavení uprchlíka na základě odstavce 1 [...], vydá v rámci svého rozhodnutí stanovisko ke slučitelnosti vyhoštění s články 48/3 a 48/4.“

22. Z důvodů uvedených v čl. 55/3/1 odst. 1 belgického zákona o cizincích rovněž dochází na základě čl. 55/4 odst. 2 téhož zákona k vyloučení statusu doplňkové ochrany.

2. České právo

23. Ustanovení § 2 odst. 6 zákona č. 325/1999 Sb., o azylu (dále jen „český zákon o azylu“), ve znění účinném v době rozhodné z hlediska skutkového stavu ve věci C-391/16, definuje azylanta ve smyslu tohoto zákona jako „cizince, kterému byl podle tohoto zákona udělen azyl, a to po dobu platnosti rozhodnutí o udělení azylu“.

24. Podle § 12 písm. b) tohoto zákona se azyl cizinci udělí, bude-li zjištěno, že cizinec má odůvodněný strach z pronásledování z některého z důvodů vyjmenovaných v čl. 1 části A odst. 2 Ženevské úmluvy.

25. Podle § 17 odst. 1 písm. i) uvedeného zákona se azyl odejme, jestliže „existují oprávněné důvody považovat azylanta za nebezpečí pro bezpečnost státu“. Ustanovení § 17 odst. 1 písm. j) téhož zákona stanoví, že se azyl odejme, jestliže „azylant byl pravomocně odsouzen za zvlášť závažný zločin a představuje tak nebezpečí pro bezpečnost státu“. Tytéž důvody způsobují v souladu s § 15a českého zákona o azylu nemožnost udělit doplňkovou ochranu.

26. Podle informací Nejvyššího správního soudu požívá azylant kvalitativně vyšších výhod než „pouhý“ uprchlík splňující podmínky uvedené v čl. 1 části A Ženevské úmluvy. Uprchlík, jemuž je azyl odňat, přestává být azylantem a požívat těchto výhod.

III. Spory v původních řízeních, předběžné otázky a řízení před Soudním dvorem

A. Věc C-77/17

27. X je podle svých prohlášení státním příslušníkem Pobřeží slonoviny a příslušníkem etnika Bété. Do Belgie přicestoval v červenci 2003 ve věku 12 let. X tehdy cestoval spolu se svým otcem, který byl v té době blízký bývalému prezidentovi Laurentu Gbagbovi a diplomatem na velvyslanectví Pobřeží slonoviny v Bruselu.

28. V roce 2010 jej Tribunal de première instance de Bruxelles (Soud prvního stupně v Bruselu, Belgie) odsoudil k trestu odnětí svobody v délce třiceti měsíců za úmyslné ublížení na zdraví, neoprávněné přechovávání bodné zbraně a přechovávání zakázané zbraně. V roce 2011 jej Cour d'appel de Bruxelles (odvolací soud v Bruselu, Belgie) odsoudil k trestu odnětí svobody v délce čtyř let za znásilnění nezletilé osoby starší 14 let a mladší 16 let.

29. V roce 2013 podal X první žádost o azyl, kterou vzal později zpět. V roce 2015 podal druhou žádost o azyl, na jejíž podporu poukázal na obavy z pronásledování v souvislosti s tím, že jeho otec a členové jeho rodiny mají silné vazby na bývalý režim v Pobřeží slonoviny a na bývalého prezidenta Laurenta Gbagba.

30. Rozhodnutím ze dne 19. srpna 2016 mu generální komisař na základě čl. 52/4 druhého pododstavce belgického zákona o cizincích odmítl přiznat postavení uprchlíka. Generální komisař shledal, že vzhledem ke zvlášť závažné povaze trestných činů, které X spáchal, a vzhledem k tomu, že je spáchal opakovaně, představuje dotyčný nebezpečí pro společnost ve smyslu tohoto ustanovení. Generální komisař z týchž důvodů vyloučil X z doplňkové ochrany na základě čl. 55/4 odst. 2 tohoto zákona. Generální komisař mimoto vydal stanovisko na základě článku 52/4 uvedeného zákona, podle kterého X vzhledem ke svým obavám z pronásledování nemůže být navrácen do Pobřeží slonoviny, protože by takové opatření bylo neslučitelné s články 48/3 a 48/4 téhož zákona.

31. X napadl toto rozhodnutí žalobou u předkládajícího soudu. Předkládající soud uvádí, že článkem 52/4 druhým pododstavcem belgického zákona o cizincích je do belgického práva proveden čl. 14 odst. 5 směrnice 2011/95. Klade si otázku platnosti těchto ustanovení z hlediska článku 18 Listiny a čl. 78 odst. 1 SFEU.

32. Předkládající soud především zdůrazňuje, že čl. 14 odst. 5 směrnice 2011/95 stanoví jako důvod pro nepřiznání postavení uprchlíka nebezpečí pro bezpečnost nebo společnost členského státu. Tento důvod přitom není zařazen mezi důvody pro vyloučení, které jsou taxativně vyjmenovány v čl. 1 části F Ženevské úmluvy, ani není upraven jiným ustanovením této úmluvy. Článek 14 odst. 5 této směrnice podle něj činí z případů uvedených v člancích 32 a 33 této úmluvy důvody pro odmítnutí, ačkoli tyto články neupravují určení postavení uprchlíka, nýbrž vyhošťování uprchlíků. Podle předkládajícího soudu tedy vyvstává otázka, zda čl. 14 odst. 5 směrnice 2011/95 nezavádí v rozporu s Ženevskou úmluvou novou formu vyloučení z postavení uprchlíka, kterou tato úmluva neupravuje.

33. Předkládající soud poznamenává, že Vysoký komisař OSN pro uprchlíky (UNHCR) vydal k čl. 14 odst. 4 až 6 směrnice 2004/83⁷ (jejímž následovníkem se stala směrnice 2011/95) velmi kritické stanovisko. Příslušná pasáž tohoto stanoviska zní⁸:

„Článek 14 odst. 4 směrnice [2004/83] tím, že do základu pro vyloučení z postavení uprchlíka zahrnul čl. 33 odst. 2 [Ženevské úmluvy] (výjimky ze zásady zákazu navrácení), může podstatným způsobem pozměnit vylučující klauzule obsažené v [této úmluvě]. Podle [této úmluvy] sledují vylučující klauzule a výjimka ze zásady zákazu navrácení rozdílné cíle. Logika článku 1 části F, který taxativně vyjmenovává důvody pro vyloučení založené na jednání žadatele, je dvojitá. Zaprvé určitá jednání jsou natolik závažná, že jejich pachatelé nejsou hodni mezinárodní ochrany. Zadruhé právní rámec pro oblast azylu nesmí bránit soudním řízením s pachateli závažných trestných činů. Oproti tomu se čl. 33 odst. 2 týká zacházení s uprchlíky a definuje okolnosti, za nichž by přesto mohli být navraceni. Vztahuje se na ochranu bezpečnosti hostitelského státu nebo jeho společnosti. Ustanovení vychází z posouzení toho, zda dotčený uprchlík představuje nebezpečí pro národní bezpečnost země, či zda poté, co byl pravomocně odsouzený za zvlášť závažný trestní čin, představuje nebezpečí pro

7 – Odstavce 4 až 6 článku 14 směrnice 2004/83 jsou obsahově totožné odpovídajícím ustanovením směrnice 2011/95.

8 – UNHCR, Komentář UNHCR ke [směrnici 2004/83], 28. ledna 2005, dostupný na adrese <http://www.refworld.org/docid/44ca0d504.html>, s. 31 a 32.

společnost. Článek 33 odst. 2 však nebyl koncipován jako důvod pro ukončení postavení uprchlíka [...]. Stavět výjimky ze zásady zákazu navrácení podle čl. 33 odst. 2 na roveň vylučujícím klauzulím uvedeným v čl. 1 části F je tak neslučitelné s [Ženevskou úmluvou]. Kromě toho by to mohlo vést k nesprávnému výkladu těchto dvou ustanovení [této úmluvy].

Výraz ‚postavení přiznané uprchlíkovi‘ je tedy chápán tak, že se jedná o azyl („status“) udělený státem, a nikoli o postavení uprchlíka ve smyslu čl. 1 části A odst. 2 [Ženevské úmluvy] [...]. Proto jsou státy i tak povinny přiznat práva podle [této úmluvy], jež nevyžadují zákonný pobyt a neznají výjimek, dokud se uprchlík nachází v jurisdikci dotyčného státu.“

34. Za těchto podmínek se Conseil du contentieux des étrangers (Rada pro spornou cizineckou agendu) rozhodla přerušit řízení a položit Soudnímu dvoru následující předběžné otázky:

- „1) Je třeba čl. 14 odst. 5 směrnice 2011/95 vykládat v tom smyslu, že vytváří novou klauzuli pro vyloučení z postavení uprchlíka upraveného v článku 13 téže směrnice, potažmo v článku 1 [části] A Ženevské úmluvy?
- 2) V případě kladné odpovědi na [první otázku], je takto vykládaný čl. 14 odst. 5 slučitelný s článkem 18 [Listiny] a čl. 78 odst. 1 SFEU, které stanoví zejména soulad sekundárního unijního práva s Ženevskou úmluvou, jejíž vylučující klauzule upravená v čl. 1 [části] F je formulována taxativně a je vykládána restriktivně?
- 3) V případě záporné odpovědi na [první otázku], je třeba čl. 14 odst. 5 směrnice 2011/95 vykládat v tom smyslu, že zavádí důvod pro odmítnutí postavení uprchlíka, který není upraven v Ženevské úmluvě, jejíž dodržování je uloženo článkem 18 [Listiny] a čl. 78 odst. 1 SFEU?
- 4) V případě kladné odpovědi na [třetí otázku], je čl. 14 odst. 5 [směrnice 2011/95] slučitelný s článkem 18 [Listiny] a čl. 78 odst. 1 SFEU, které stanoví zejména soulad sekundárního unijního práva s Ženevskou úmluvou, když zavádí důvod pro odmítnutí postavení uprchlíka bez jakéhokoli posouzení obav z pronásledování, jak to vyžaduje čl. 1 [části] A Ženevské úmluvy?
- 5) V případě záporné odpovědi na [první a třetí otázku], jak vykládat čl. 14 odst. 5 [směrnice 2011/95], aby byl v souladu s článkem 18 [Listiny] a čl. 78 odst. 1 SFEU, které stanoví zejména soulad sekundárního unijního práva s Ženevskou úmluvou?“

B. Věc C-78/17

35. X je podle svých prohlášení státním příslušníkem Demokratické republiky Kongo a narodil se mezi lety 1986 a 1990. V roce 1997 byl unesen své matce, přiveden do vojenského tábora Kokolo (Kongo) a následně vycvičen ve městě Goma (Kongo), kde mu byly podávány drogy, byl obětí špatného zacházení a vyslán k účasti na vojenských operacích. V roce 2000 se X připojil ke svému otci v Belgii, kde v roce 2006 podal žádost o azyl. Rozhodnutím ze dne 21. února 2007 jej generální komisař uznal za uprchlíka.

36. V roce 2010 jej Cour d'assises de Bruxelles (porotní soud v Bruselu, Belgie) odsoudil k trestu odnětí svobody v délce dvaceti pěti let za krádež, při níž došlo k úmyslnému zabití. X dále před svým uznáním za uprchlíka spáchal v Belgii několik přečinů krádeže a napadení.

37. Rozhodnutím ze dne 4. května 2016 mu generální komisař na základě čl. 55/3/1 belgického zákona o cizincích odňal postavení uprchlíka. Generální komisař dospěl k závěru, že X s ohledem na zvlášť závažnou povahu trestných činů, které konstatoval Cour d'assises de Bruxelles (porotní soud v Bruselu), a na jeho zločineckou minulost představuje nebezpečí pro společnost ve smyslu tohoto

ustanovení, kterým je proveden čl. 14 odst. 4 směrnice 2011/95. Generální komisař také vydal stanovisko, podle kterého by jeho vyhoštění bylo v souladu s články 48/3 a 48/4 tohoto zákona, neboť jeho obavy z pronásledování v důsledku dezerce z konžské armády, které vylíčil v roce 2007, již nejsou aktuální.

38. X napadl toto rozhodnutí žalobou u předkládajícího soudu. Z týchž důvodů, jaké byly uvedeny ve věci C-77/17, si předkládající soud klade otázku platnosti čl. 14 odst. 4 směrnice 2011/95 z hlediska článku 18 Listiny a čl. 78 odst. 1 SFEU.

39. Za těchto podmínek se Conseil du contentieux des étrangers (Rada pro spornou cizineckou agendu) rozhodla přerušit řízení a položit Soudnímu dvoru následující předběžné otázky:

- „1) Je třeba čl. 14 odst. 4 směrnice 2011/95 vykládat v tom smyslu, že vytváří novou klauzuli pro vyloučení z postavení uprchlíka upraveného v článku 13 téže směrnice, potažmo v článku 1 [části] A Ženevské úmluvy?
- 2) V případě kladné odpovědi na [první otázku], je takto vykládaný čl. 14 odst. 4 slučitelný s článkem 18 [Listiny] a čl. 78 odst. 1 SFEU, které stanoví zejména soulad sekundárního unijního práva s Ženevskou úmluvou, jejíž vylučující klauzule upravená v čl. 1 [části] F je formulována taxativně a je vykládána restriktivně?
- 3) V případě záporné odpovědi na [první otázku], je třeba čl. 14 odst. 4 směrnice 2011/95 vykládat v tom smyslu, že zavádí důvod pro odnětí postavení uprchlíka, který není upraven v Ženevské úmluvě, jejíž dodržování je uloženo článkem 18 [Listiny] a čl. 78 odst. 1 SFEU?
- 4) V případě kladné odpovědi na [třetí otázku], je čl. 14 odst. 4 [směrnice 2011/95] slučitelný s článkem 18 [Listiny] a čl. 78 odst. 1 SFEU, které stanoví zejména soulad sekundárního unijního práva s Ženevskou úmluvou, když zavádí důvod pro odnětí postavení uprchlíka, který nejen není upraven v Ženevské úmluvě, ale nadto v ní nemá žádný základ?
- 5) V případě záporné odpovědi na [první a třetí otázku], jak vykládat čl. 14 odst. 4 [směrnice 2011/95], aby byl v souladu s článkem 18 [Listiny] a čl. 78 odst. 1 SFEU, které stanoví zejména soulad sekundárního unijního práva s Ženevskou úmluvou?“

C. Věc C-391/16

40. M se podle svých prohlášení narodil v Grozném v Čečensku a v první čečenské válce stál na straně bývalého čečenského prezidenta. Po této válce z armády odešel a ve druhé čečenské válce již nebojoval. M vyslovil obavy z Rusů i stoupců Ramzana Kadyrova, kteří se ho pokoušeli zabít a umístili ho do „filtračního tábora“, kde byl podle svých slov mučen a bit. Mnoho členů jeho rodiny bylo zabito.

41. Rozhodnutím ze dne 21. dubna 2006 mu Ministerstvo vnitra (Česká republika) udělilo azyl, neboť tyto obavy vyhodnotilo jako opodstatněné.

42. V roce 2004 byl M rozsudkem Městského soudu v Brně (Česká republika) uznán vinným z trestného činu loupeže a odsouzen k trestu odnětí svobody v trvání tří roků. Po podmíněném propuštění se M dopustil trestných činů loupeže a vydírání, přičemž bylo shledáno, že je spáchal jako zvlášť nebezpečný recidivista. V roce 2007 jej z tohoto důvodu uvedení soud odsoudil k trestu odnětí svobody v trvání devíti roků se zařazením do věznice se zvýšenou ostrahou.

43. Vzhledem k těmto okolnostem Ministerstvo vnitra v rozhodnutí ze dne 29. dubna 2014 konstatovalo, že M byl pravomocně odsouzen pro zvláště závažný zločin a představuje nebezpečí pro bezpečnost státu a jeho občanů. Na tomto základě mu tento orgán odňal azyl podle § 17 odst. 1 písm. j) českého zákona o azylu a rozhodl, že podle § 15a tohoto zákona nelze udělit doplňkovou ochranu.

44. M toto rozhodnutí napadl žalobou u Městského soudu v Praze (Česká republika). V žalobě zejména uvedl, že § 17 odst. 1 písm. i) a j) českého zákona o azylu – kterým byl proveden čl. 14 odst. 4 směrnice 2011/95 – porušuje mezinárodní závazky České republiky. Podle M se tak děje v rozsahu, v němž toto ustanovení zavádí důvody pro odnětí mezinárodní ochrany, které nejsou obsaženy v taxativním výčtu těchto důvodů v čl. 1 části C Ženevské úmluvy. Článek 42 odst. 1 této úmluvy přitom neumožňuje činit k tomuto ustanovení výhrady.

45. Po zamítnutí této žaloby podal M kasační stížnost k předkládajícímu soudu.

46. V této souvislosti si předkládající soud klade zejména otázku souladu odstavců 4 a 6 článku 14 směrnice 2011/95 s Ženevskou úmluvou, s tím, že porušení této úmluvy by mělo za následek neplatnost těchto ustanovení z hlediska článku 18 Listiny a čl. 78 odst. 1 SFEU a z hlediska obecných zásad unijního práva zakotvených v čl. 6 odst. 3 SEU.

47. Nejvyšší správní soud konkrétně poukazuje na dokument, ve kterém UNHCR komentoval návrh Evropské komise, který vedl k přijetí směrnice 2011/95⁹. UNHCR v něm zejména zopakoval pochybnosti, které již vyslovil k souladu čl. 14 odst. 4 až 6 směrnice 2004/83 s čl. 1 části F Ženevské úmluvy¹⁰. Předkládající soud zdůrazňuje, že tyto pochybnosti sdílí Evropská rada pro uprchlíky a exulanty (ECRE)¹¹, Mezinárodní asociace azylových soudců¹² a veřejná ochránkyně práv České republiky.

48. Předkládající soud však poznamenává, že existují také opačné názory na platnost čl. 14 odst. 4 a 6 směrnice 2011/95. Tyto názory vycházejí z úvahy, že cílem této směrnice je zajistit vyšší normy ochrany týkající se důvodů pro poskytnutí mezinárodní ochrany i jejího obsahu za účelem úplného uplatňování a začlenění Ženevské úmluvy a respektování základních práv zakotvených Listinou a Úmluvou o ochraně lidských práv a základních svobod podepsanou v Římě dne 4. listopadu 1950 (dále jen „EÚLP“). Článek 14 odst. 4 a 6 směrnice 2011/95 podle nich přiznává osobám, na něž se vztahuje, vyšší ochranu, než jaká vyplývá z Ženevské úmluvy. Tyto osoby by mohly být na základě čl. 33 odst. 2 této úmluvy navraceny do země, kde by jim hrozilo pronásledování. Po opuštění země svého azylu by již nepožívaly výhod plynoucích z uvedené úmluvy. Naproti tomu čl. 14 odst. 4 směrnice 2011/95, ve spojení s jeho odstavcem 6, neumožňuje navrátit dotyčné osoby ani je zbavit minimálního standardu práv plynoucích z Ženevské úmluvy.

49. Za těchto okolností se Nejvyšší správní soud rozhodl přerušit řízení a položit Soudnímu dvoru následující předběžnou otázku:

„Jsou ustanovení čl. 14 odst. 4 a 6 směrnice [2011/95] neplatná z důvodu rozporu s článkem 18 [Listiny], čl. 78 odst. 1 [SFEU] a s obecnými zásadami práva Evropské unie podle čl. 6 odst. 3 [SEU]?“

9 – UNHCR comments on the European Commission's proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on minimum standards for the qualification and status of third country nationals or stateless persons as beneficiaries of international protection and the content of the protection granted [COM(2009) 551, 21 October 2009], dostupné na adrese <http://www.refworld.org/docid/4c503db52.html>, s. 13 a 14.

10 – Viz bod 33 tohoto stanoviska.

11 – ECRE, European Legal Network on Asylum (ELENA), *The Impact of the Qualification Directive on International Protection*, říjen 2008, s. 25, dostupné na adrese www.refworld.org/docid/4908758d2.html.

12 – International Association of Refugee Law Judges, *A Manual for Refugee Law Judges relating to European Council Qualification Directive 2004/38/EC and European Council Procedures Directive 2005/85/EC*, 2007, s. 30 a 31.

D. Řízení před Soudním dvorem

50. Rozhodnutím ze dne 17. března 2017 nařídil předseda Soudního dvora spojení věcí C-77/17 a C-78/17 pro účely písemné a ústní části řízení a pro účely rozsudku.

51. V těchto věcech předložili Soudnímu dvoru písemná vyjádření žalobci v původních řízeních, belgická, česká, německá, francouzská a maďarská vláda a vláda Spojeného království, Evropský parlament, Rada Evropské unie a Komise.

52. Ve věci C-391/16 předložili Soudnímu dvoru písemná vyjádření česká, belgická, francouzská a nizozemská vláda a vláda Spojeného království, Parlament, Rada a Komise.

53. Rozhodnutím předsedy Soudního dvora ze dne 17. ledna 2018 byly věci C-77/17, C-78/17 a C-391/16 spojeny pro účely ústní části řízení a rozsudku.

54. Jednání konaného dne 6. března 2018 se účastnili X (ve věci C-77/17), X (ve věci C-78/17), M, belgická a česká vláda a vláda Spojeného království, Parlament, Rada a Komise.

IV. Analýza

A. Úvodní poznámky

55. Pravomoc odejmout či nepřiznat postavení uprchlíka podle odstavců 4 a 5 článku 14 směrnice 2011/95 lze vykonat, jestliže existují dostatečné důvody k tomu, aby byl uprchlík považován za nebezpečí pro bezpečnost členského státu, v němž se nachází, nebo jako osoba odsouzená pravomocným rozsudkem za zvláště závažný trestný čin představuje nebezpečí pro společnost dotyčného členského státu.

56. Tyto okolnosti odpovídají okolnostem, za nichž se použije výjimka ze zásady nenavracení stanovená v čl. 21 odst. 2 směrnice 2011/95¹³, jejíž znění je věcně totožné se zněním čl. 33 odst. 2 Ženevské úmluvy¹⁴. Podle těchto ustanovení se mohou členské státy za těchto okolností odchýlit od zásady, podle níž nemůže být uprchlík vyhoštěn či navrácen na území, ve kterých by jeho život či osobní svoboda byly ohroženy na základě jeho rasy, náboženství, národnosti, příslušnosti k určité společenské vrstvě či politického přesvědčení.

57. Jak se však uvádí v čl. 21 odst. 2 této směrnice, mohou členské státy této možnosti využít pouze tehdy, „[n]evylučují-li to [jejich] mezinárodní závazky“. Vývoj v oblasti ochrany lidských práv za dobu od přijetí Ženevské úmluvy přitom vedl k tomu, že závazky členských států podle unijního práva a práva mezinárodního nyní výjimku ze zásady nenavracení ve velké míře oslabují.

13 – Zdůrazňuji, že ve francouzském znění směrnice 2011/95 se v čl. 14 odst. 4 písm. a) hovoří o „motifs raisonnables“, zatímco v čl. 21 odst. 2 písm. a) této směrnice jsou zmiňovány „raisons sérieuses“. Též v bulharském a českém znění je tento rozdíl zachován. V ostatních jazykových zněních však takový rozdíl promítnut není.

14 – Z rozsudku ze dne 24. června 2015, H. T. (C-373/13, EU:C:2015:413, bod 75), vyplývá, že rozsah působnosti čl. 21 odst. 2 a čl. 14 odst. 4 a 5 směrnice 2011/95 je užší než rozsah působnosti čl. 24 odst. 1 této směrnice, který umožňuje odejmout pouze povolení k pobytu uprchlíka, a to ze „závažných důvodů bezpečnosti státu nebo veřejného pořádku“. Podle Soudního dvora mají tyto „závažné důvody“ širší dosah než „závažné důvody“ uvedené v čl. 21 odst. 2 směrnice 2011/95 – a tudíž i než „dostatečné důvody“ požadované pro uplatnění jejího čl. 14 odst. 4 a 5, jehož rozsah působnosti se shoduje s rozsahem působnosti jejího čl. 21 odst. 2.

58. Článek 19 odst. 2 Listiny v tomto ohledu stanoví, že „[n]ikdo nesmí být vystěhován, vyhoštěn ani vydán do státu, v němž mu hrozí vážné nebezpečí, že by mohl být vystaven trestu smrti, mučení nebo jinému nelidskému či ponižujícímu zacházení anebo trestu“. Toto ustanovení – stejně jako článek 4 Listiny, který zakazuje mučení a takovéto tresty a zacházení¹⁵ – nepřipouští žádnou odchylku.

59. Jak totiž vyplývá z vysvětlení k Listině¹⁶, čl. 19 odst. 2 byl do ní vložen k zakotvení judikatury Evropského soudu pro lidská práva (dále jen „ESLP“) týkající se absolutního zákazu mučení a nelidského či ponižujícího zacházení nebo trestu stanoveného v článku 3 EÚLP, jemuž odpovídá článek 4 Listiny¹⁷. Podle ustálené judikatury ESLP brání článek 3 EÚLP – bez možnosti odchýlit se od něj – tomu, aby smluvní státy vystěhovaly, vyhostily nebo vydaly cizince, existují-li závažné a potvrzené důvody se domnívat, že bude v zemi určení vystaven skutečnému nebezpečí zacházení zakázaného tímto ustanovením¹⁸.

60. Tentýž zákaz vyplývá také z mezinárodních závazků členských států podle Mezinárodního paktu o občanských a politických právech¹⁹ a z Úmluvy proti mučení a jinému krutému, nelidskému či ponižujícímu zacházení nebo trestání²⁰, které byly přijaty pod záštitou Organizace spojených národů.

61. Z výše uvedeného vyplývá, že v případech, kdy by navrácení vystavilo uprchlíka vážnému nebezpečí trestu smrti nebo zacházení zakázaného článkem 4 Listiny, článkem 3 EÚLP a ostatními mezinárodními závazky uvedenými v předchozím bodě, je pro členské státy možnost odchýlit se od zásady nenavrácení, stanovená v čl. 33 odst. 2 Ženevské úmluvy a v čl. 21 odst. 2 směrnice 2011/95 pouze možností teoretickou, jejíž uplatňování je nyní zakázáno ve jménu ochrany základních práv²¹.

62. Jak ukázaly česká, německá a nizozemská vláda a vláda Spojeného království, jakož i Parlament, Rada a Komise, odstavce 4 a 5 článku 14 směrnice 2011/95 jsou určeny právě k tomu, aby upravily situaci uprchlíků, kteří se sice nacházejí v některém z případů, na které se vztahuje výjimka ze zásady nenavrácení, avšak navrácení nejsou zejména z důvodu, že by jejich navrácení bylo v rozporu se závazky členských států vyplývajícími z Listiny, EÚLP a z jiných dokumentů mezinárodního práva. Při využívání možností upravených těmito ustanoveními jsou tedy členské státy povinny na základě odstavce 6 téhož článku zaručit těmto uprchlíkům výkon práv zakotvených v některých ustanoveních Ženevské úmluvy.

B. K postavení Ženevské úmluvy v unijním právu

63. Článek 18 Listiny stanoví, že „[p]rávo na azyl je zaručeno při dodržování Ženevské úmluvy“. Článek 78 odst. 1 SFEU stanoví, že společná politika týkající se azylu „musí být v souladu s Ženevskou úmluvou“.

15 – Viz rozsudek ze dne 5. dubna 2016, Aranyosi a Căldăraru (C-404/15 a C-659/15 PPU, EU:C:2016:198, bod 85), rozsudek ze dne 6. září 2016, Petruhhin (C-182/15, EU:C:2016:630, bod 56), a rozsudek ze dne 24. dubna 2018, MP (Doplňková ochrana pro osobu, která byla v minulosti obětí mučení) (C-353/16, EU:C:2018:276, bod 36).

16 – Úř. věst. 2007, C 303, s. 24.

17 – Článek 52 odst. 3 Listiny stanoví, že pokud Listina obsahuje práva odpovídající právům zaručeným EÚLP, jsou smysl a rozsah těchto práv stejné jako ty, které jim přikládá uvedená úmluva. Toto ustanovení nebrání tomu, aby právo Unie poskytovalo širší ochranu.

18 – Viz zejména rozsudek ESLP ze dne 7. července 1989, Soering v. Spojené království (CE:ECHR:1989:0707JUD001403888, body 90 a 91), rozsudek ESLP ze dne 15. listopadu 1996, Chahal v. Spojené království (CE:ECHR:1996:1115JUD002241493, body 74 a 80), a rozsudek ESLP ze dne 17. prosince 1996, Ahmed v. Rakousko (CE:ECHR:1996:1217JUD002596494, body 39 a 41).

19 – Tento mezinárodní dokument, jehož článek 7 zakazuje mučení a kruté, nelidské nebo ponižující zacházení nebo tresty, byl přijat v New Yorku dne 16. prosince 1966 a vstoupil v platnost dne 23. března 1976. Přistoupily k němu všechny členské státy. Viz obecnou připomínku Výboru pro lidská práva č. 31 [80] o povaze obecného právního závazku uloženého smluvním státům paktu, 29. března 2004, bod 12, CCPR/C/21/Rev.1/Add.13.

20 – Tato úmluva, v jejímž článku 3 je uvedený zákaz zakotven, byla přijata v New Yorku dne 10. prosince 1984 a vstoupila v platnost dne 26. června 1987. Přistoupily k ní všechny členské státy.

21 – Právě takto úzce je podle mého názoru třeba chápat bod 43 rozsudku ze dne 24. června 2015, H. T. (C-373/13, EU:C:2015:413), ve kterém Soudní dvůr uznal možnost členských států navrátit uprchlíka, který splňuje podmínky stanovené v čl. 21 odst. 2 směrnice 2011/95, aniž je tím dotčena jejich povinnost dodržovat mezinárodní závazky uvedené v odstavci 1 tohoto článku a jejich závazky vyplývající z Listiny.

64. Tato ustanovení primárního práva, jimiž autoři Smluv zamýšleli zavázat jednak unijní orgány a jednak členské státy při uplatňování unijního práva k plnému dodržování Ženevské úmluvy, odrážejí zvláštní postavení této úmluvy v unijním právu. Ačkoli Unie na rozdíl od členských států není touto úmluvou vázána ve vztahu ke třetím státům, které jsou její stranou²², musí ji unijní orgány dodržovat z titulu unijního práva²³.

65. Proto se v bodech 4, 23 a 24 odůvodnění směrnice 2011/95 uvádí, že Ženevská úmluva je „základem“ mezinárodního právního režimu na ochranu uprchlíků a že ustanovení této směrnice byla přijata, aby sloužila jako vodítko pro příslušné orgány členských států při uplatňování této úmluvy na základě společných pojmů a kritérií. V bodě 3 odůvodnění této směrnice se dodává, že na základě závěrů Evropské rady z Tampere hodlal unijní normotvůrce zajistit, aby byl evropský azylový systém, k jehož vymezení tato směrnice přispívá, založen na úplném uplatňování a začlenění Ženevské úmluvy. Několik ustanovení směrnice 2011/95 mimoto odkazuje na ustanovení této úmluvy²⁴ nebo přejímá její obsah²⁵.

66. Za těchto podmínek Soudní dvůr opakovaně určil, že ustanovení směrnice 2011/95 musejí být vykládána ve světle obecné systematiky a účelu této směrnice, při dodržení Ženevské úmluvy a ostatních příslušných smluv uvedených v čl. 78 odst. 1 SFEU. Tento výklad musí být rovněž prováděn – jak vyplývá z bodu 16 odůvodnění této směrnice – při dodržení základních práv uznaných Listinou²⁶.

67. Podle ustálené judikatury dále musí být unijní akt vykládán v co největším možném rozsahu způsobem, který nezpochybní jeho platnost, a v souladu s veškerým primárním právem²⁷. Z této výkladové zásady ve spojení se zásadou uvedenou v předchozím bodě vyplývá, že ustanovení směrnice 2011/95 musejí být – nakoříc je to možné – vykládána takovým způsobem, aby dodržovala Ženevskou úmluvu, a tedy byla v souladu s článkem 18 Listiny a čl. 78 odst. 1 SFEU. Pouze v případě, kdy by takový konformní výklad nebyl možný, mohl by Soudní dvůr konstatovat neplatnost ustanovení této směrnice z hlediska těchto ustanovení primárního práva.

68. Má-li Soudní dvůr vyložit určité ustanovení sekundárního práva nebo posoudit jeho platnost z hlediska článku 18 Listiny a čl. 78 odst. 1 SFEU, přísluší mu – jak na jednání zdůraznil Parlament – ověřit, zda toto ustanovení sekundárního práva nabízí uprchlíkům úroveň ochrany, která je přinejmenším rovnocenná úrovni poskytované Ženevskou úmluvou.

22 – Viz rozsudek ze dne 17. července 2014, Qurbani (C-481/13, EU:C:2014:2101, body 23 až 25). Soudní dvůr v něm uvedl, že jelikož Unie nepřevzala všechny pravomoci, které dosud v oblasti působnosti Ženevské úmluvy vykonávaly členské státy, její ustanovení nezavazují Unii ve smyslu judikatury rozvinuté v rozsudku ze dne 12. prosince 1972, International Fruit Company a další (21/72 až 24/72, EU:C:1972:115, bod 18), rozsudku ze dne 3. června 2008, Intertanko a další (C-308/06, EU:C:2008:312, bod 48), a rozsudku ze dne 4. května 2010, TNT Express Nederland (C-533/08, EU:C:2010:243, bod 62).

23 – To lze do jisté míry připodobnit zvláštnímu významu EÚLP v právním řádu Unie, ačkoli k ní Unie nepřistoupila. Jak vyplývá z čl. 6 odst. 3 SEU, „[z]ákladní práva, která jsou zaručena [EÚLP] a která vyplývají z ústavních tradic společných členským státům, tvoří obecné zásady práva Unie“. Před přijetím Listiny jako závazného dokumentu měl Soudní dvůr posoudit platnost ustanovení sekundárního práva z hlediska tohoto článku chápaného ve světle EÚLP. Viz zejména rozsudek ze dne 12. července 2005, Alliance for Natural Health a další (C-154/04 a C-155/04, EU:C:2005:449, bod 130), a rozsudek ze dne 26. června 2007, Ordre des barreaux francophones et germanophone a další (C-305/05, EU:C:2007:383, body 26 a 29).

24 – Viz čl. 9 odst. 1, čl. 12 odst. 1 písm. a), čl. 14 odst. 6 a čl. 25 odst. 1 směrnice 2011/95.

25 – Viz zejména čl. 2 písm. d), článek 11, čl. 12 odst. 2 a čl. 21 odst. 2 směrnice 2011/95.

26 – Viz zejména rozsudek ze dne 2. března 2010, Salahadin Abdulla a další (C-175/08, C-176/08, C-178/08 a C-179/08, EU:C:2010:105, body 51 až 54), rozsudek ze dne 17. června 2010, Bolbol (C-31/09, EU:C:2010:351, body 36 až 38), rozsudek ze dne 9. listopadu 2010, B a D (C-57/09 a C-101/09, EU:C:2010:661, body 76 až 78), rozsudek ze dne 5. září 2012, Y a Z (C-71/11 a C-99/11, EU:C:2012:518, body 47 a 48), rozsudek ze dne 19. prosince 2012, Abed El Karem El Kott a další (C-364/11, EU:C:2012:826, body 42 a 43), rozsudek ze dne 1. března 2016, Alo a Osso (C-443/14 a C-444/14, EU:C:2016:127, body 28 až 30), a rozsudek ze dne 31. ledna 2017, Lounani (C-573/14, EU:C:2017:71, body 41 a 42).

27 – Viz zejména rozsudek ze dne 10. září 1996, Komise v. Německo (C-61/94, EU:C:1996:313, bod 52), rozsudek ze dne 16. září 2010, Chatzi (C-149/10, EU:C:2010:534, bod 43), a rozsudek ze dne 31. ledna 2013, McDonagh (C-12/11, EU:C:2013:43, bod 44).

69. V této souvislosti musí Soudní dvůr nevyhnutelně při plnění své funkce podle článku 267 SFEU nejprve určit obsah požadavků, s nimiž je spojeno dodržování této úmluvy. K tomuto určení může být nezbytné, aby provedl posouzení, které bude vyžadovat víc než jen uvést znění ustanovení Ženevské úmluvy, a povede tedy k jeho incidenčnímu výkladu. Tímto závěrem není nijak zpochybněna skutečnost, že Soudní dvůr nemá pravomoc tuto úmluvu přímo vykládat²⁸.

70. Za tím účelem měl Soudní dvůr v rozsudcích Bolbol²⁹ a Abed El Karem El Kott a další³⁰ podat výklad čl. 1 části D Ženevské úmluvy – na který výslovně odkazuje čl. 12 odst. 1 písm. a) směrnice 2011/95 – pro účely výkladu tohoto ustanovení sekundárního práva na základě článku 267 SFEU. Vzhledem k tomuto odkazu totiž Soudní dvůr nemohl tento úkol splnit bez předchozího určení požadavků vyplývajících z čl. 1 části D této úmluvy.

71. Z téže logiky podle mého názoru vyplývá, že pokaždé, když je nezbytné při výkonu pravomoci Soudního dvora rozhodnout o předběžné otázce týkající se výkladu nebo platnosti ustanovení sekundárního práva upřesnit, co Ženevská úmluva požaduje, či nepožaduje, musí mít Soudní dvůr v případě potřeby možnost podat pro účely takového upřesnění výklad této úmluvy³¹.

72. Za tím účelem bude zkoumání otázek položených předkládajícími soudy zahrnovat v nezbytných mezích i takovýto výklad Ženevské úmluvy³². Tento výklad bude v souladu se zásadami stanovenými v článku 31 Vídeňské úmluvy o smluvním právu³³ podán v dobré víře, v souladu s obvyklým významem, který je dáván výrazům v Ženevské úmluvě v jejich celkové souvislosti, a rovněž s přihlédnutím k jejímu předmětu a účelu. Zvláštní pozornost bude přitom věnována výkladovým prohlášením UNHCR. Ač nejsou pro smluvní státy závazná, jedná se o prvky výkladu, které mají zvlášť „přesvědčující účinek“³⁴.

73. V daném případě se z důvodů, které vylíčím níže, domnívám, že odstavce 4 až 6 článku 14 směrnice 2011/95 lze vyložit tak, aby bylo možné učinit závěr, že jsou v souladu s článkem 18 Listiny a čl. 78 odst. 1 SFEU.

28 – Viz rozsudek ze dne 17. července 2014, Qurbani (C-481/13, EU:C:2014:2101, bod 24).

29 – Rozsudek ze dne 17. června 2010 (C-31/09, EU:C:2010:351, body 42 až 52). Viz také stanovisko generální advokátky Sharpston ve věci Bolbol (C-31/09, EU:C:2010:119, body 36 až 90).

30 – Rozsudek ze dne 19. prosince 2012 (C-364/11, EU:C:2012:826, body 46 až 65). Viz také stanovisko generální advokátky Sharpston ve věci Abed El Karem El Kott a další (C-364/11, EU:C:2012:569, body 22 až 24).

31 – Zdůrazňuji, že Mezinárodní soudní dvůr (MSD) má sice pravomoc podat výklad Ženevské úmluvy na základě rozhodčí doložky upravené v článku 38 této úmluvy, příslušný návrh mu však lze podat pouze v rámci sporu mezi státy, které jsou stranou uvedené úmluvy [viz také čl. 34 odst. 1 a čl. 36 odst. 2 písm. a) statutu Mezinárodního soudního dvora ze dne 26. června 1945 (*Recueil des traités des Nations unies*, sv. 1, s. XVI)]. MSD dosud neměl příležitost vyslovit se k otázkám výkladu Ženevské úmluvy, které jsou nastoleny v projednávané věci. Za těchto podmínek vše nasvědčuje tomu, že uznání pravomoci Soudního dvora podat incidenčně výklad této úmluvy při plnění své funkce spočívající ve výkladu a přezkumu platnosti aktů sekundárního práva přijatých v oblasti společné azylové politiky z hlediska primárního unijního práva je nezbytné, aby této funkci mohl plně dostát.

32 – Viz konkrétně body 109 až 113 tohoto stanoviska.

33 – Uzavřené dne 23. května 1969 (*Recueil des traités des Nations unies*, sv. 1155, s. 331). Ačkoli nejsou Vídeňskou úmluvou o smluvním právu vázány ani Unie, ani všechny členské státy, řada jejích ustanovení vyjadřuje pravidla mezinárodního obyčejového práva, která jsou jako taková závazná pro unijní orgány a jsou součástí právního řádu Unie [rozsudek ze dne 25. února 2010, Brita (C-386/08, EU:C:2010:91, body 42 a 43 a citovaná judikatura)]. Viz také rozsudek ze dne 24. listopadu 2016, SECIL (C-464/14, EU:C:2016:896, bod 94).

34 – Do mandátu UNHCR patří mimo jiné dohled nad uplatňováním ustanovení Ženevské úmluvy [viz Statut UNHCR přijatý Valným shromážděním OSN dne 14. prosince 1950, A/RES/428, bod 8 písm. a) a článek 35 Ženevské úmluvy]. V bodě 22 odůvodnění směrnice 2011/95 se ostatně uvádí, že „[při určování postavení uprchlíka v souladu s článkem 1 Ženevské úmluvy mohou členskými státy poskytnout cennou pomoc konzultace s [UNHCR]“. Viz v tomto ohledu stanovisko generální advokátky Sharpston ve věci Bolbol (C-31/09, EU:C:2010:119, bod 16 a poznámka pod čarou 20).

C. K výkladu čl. 14 odst. 4 a 5 směrnice 2011/95

1. K rozlišení mezi odnětím či nepřiznáním postavení uprchlíka a ukončením či vyloučením samotného stavu určité osoby jako uprchlíka

74. Podstatou první a druhé otázky Conseil du contentieux des étrangers (Rada pro spornou cizineckou agendu) ve věcech C-77/17 a C-78/17 a otázky Nejvyššího správního soudu ve věci C-391/16 je, zda jsou odstavce 4 a 5 článku 14 směrnice 2011/95 v rozporu s článkem 18 Listiny a čl. 78 odst. 1 SFEU³⁵ z důvodu, že by zaváděly nové důvody pro ukončení či vyloučení, jež nejsou upraveny v čl. 1 částech C a F Ženevské úmluvy – které jsou obsahově převzaty v člancích 11 a 12 této směrnice. Jak vyplývá z předkládacích rozhodnutí, pochybnosti těchto soudů v daném ohledu jsou odůvodněny hlavně obavami UNHCR ohledně slučitelnosti těchto ustanovení s Ženevskou úmluvou³⁶.

75. Na tyto otázky navrhuji odpovědět záporně, neboť když členský stát uplatňuje odstavce 4 a 5 článku 14 směrnice 2011/95, nemá to na rozdíl od uplatnění některého z důvodů pro ukončení či vyloučení za následek, že by daný jedinec přestával být uprchlíkem. Význam tohoto rozlišení spočívá v tom, že zůstává-li tento jedinec uprchlíkem, má nejen právo na ochranu ze strany UNHCR³⁷ a každého dalšího státu, který je stranou Ženevské úmluvy, pokud tento členský stát opustí, ale také – dokud se v uvedeném členském státě zdržuje – práva, která tato úmluva zaručuje každému uprchlíkovi nezávisle na tom, zda je jeho pobyt zákonný (k tomu se vrátím)³⁸.

76. Pokud jde o odstavec 4 článku 14 směrnice 2011/95, vyplývá tento závěr již z jeho znění. Jak uvedla německá vláda, použití slov „postavení přiznané uprchlíkovi“ (kurzivou zvýraznil autor stanoviska) totiž naznačuje, že použitím tohoto ustanovení nedochází k zásahu do stavu dotyčné osoby coby uprchlíka. Dále sice francouzské znění odstavce 5 tohoto článku používá výraz „statut de réfugié“ („postavení uprchlíka“), avšak ve většině ostatních jazykových znění je použita formulace, která odpovídá slovům „nepřiznat postavení uprchlíkovi“³⁹.

77. Podle ustálené judikatury musí být v případě rozdílů mezi jednotlivými jazykovými verzemi unijního práva dotčené ustanovení vykládáno podle celkové systematiky a účelu právní úpravy, jejíž je součástí⁴⁰. V projednávané věci mám na základě systematického a teleologického výkladu odstavců 4 a 5 článku 14 směrnice 2011/95 za to, že použití těchto ustanovení se nerovná ukončení nebo vyloučení samotného stavu určité osoby jako uprchlíka.

78. Zprvce z celkové systematiky této směrnice vyplývá, že podmínky, za nichž se určitá osoba stává uprchlíkem, na jedné straně a přiznání či odnětí postavení uprchlíka na straně druhé jsou dva různé koncepty.

35 – Nejvyšší správní soud doplnil mezi ustanovení primárního práva, z jejichž hlediska pokládá otázku platnosti předmětných ustanovení, i čl. 6 odst. 3 SEU. Z předkládacího rozhodnutí vyplývá, že měl uvedený soud takto v úmyslu poukázat na ústavní tradice společné členským státům vyplývající z Ženevské úmluvy, jejíž stranou jsou všechny členské státy. Vzhledem k tomu, že dodržování této úmluvy ukládá rovněž článek 18 Listiny a čl. 78 odst. 1 SFEU, zahrnuje zkoumání platnosti čl. 14 odst. 4 až 6 směrnice 2011/95 z hlediska těchto ustanovení primárního práva rovněž zkoumání jejich souladu s čl. 6 odst. 3 SEU.

36 – Viz body 33 a 47 tohoto stanoviska.

37 – Viz Statut UNHCR přijatý Valným shromážděním OSN dne 14. prosince 1950, A/RES/428, bod 6 B.

38 – Viz body 112 až 130 tohoto stanoviska.

39 – Tj. v německém znění „einem Flüchtling eine Rechtsstellung nicht zuzuerkennen“ a v anglickém znění „not to grant status to a refugee“. Viz také dánské, řecké, italské, lotyšské, maltské, nizozemské, portugalské, slovenské, slovinské a švédské znění.

40 – Viz zejména rozsudek ze dne 1. března 2016, Alo a Osso (C-443/14 a C-444/14, EU:C:2016:127, bod 27 a citovaná judikatura).

79. Jak je zdůrazněno v bodě 21 odůvodnění směrnice 2011/95, stav uprchlíka vyplývá již ze samotného faktu, že osoba splňuje podmínky, za nichž je považována za uprchlíka, nezávisle na jakémkoli uznání ze strany členského státu. Tyto podmínky jsou předmětem kapitoly III této směrnice nadepsané „Podmínky pro získání postavení uprchlíka [Podmínky, za nichž je osoba považována za uprchlíka]“. Odpovídají podmínkám stanoveným v článku 1 Ženevské úmluvy.

80. Tato kapitola III obsahuje články 11 a 12 směrnice 2011/95, které se týkají ukončení a vyloučení a obsahově přejímají čl. 1 části C a F Ženevské úmluvy. Tato ustanovení upravují případy, kdy státní příslušník třetí země nebo osoba bez státní příslušnosti přestává být uprchlíkem, a je tudíž vyloučena z působnosti mezinárodní ochrany podle této směrnice a úmluvy⁴¹.

81. Tyto případy nezahrnují takové situace, jako jsou situace ve věcech v původních řízeních, kdy uprchlík představuje nebezpečí pro společnost země azylu, protože se v této zemi dopustil zvlášť závažného nepolitického zločinu⁴². Důvody pro vyloučení byly totiž zavedeny nikoli s cílem chránit bezpečnost nebo společnost země azylu před hrozícím nebezpečím, jež by mohl uprchlík představovat, nýbrž s cílem zachovat integritu systému mezinárodní ochrany uprchlíků a zajistit, aby získání této ochrany neumožňovalo pachatelům některých vážných zločinů vyhnout se trestní odpovědnosti⁴³.

82. Tyto situace naproti tomu spadají do působnosti výjimky ze zásady nenavracení a do působnosti čl. 14 odst. 4 a 5 směrnice 2011/95. Toto ustanovení je zařazeno v jiné kapitole, a sice v její kapitole IV, nadepsané „Postavení uprchlíka“.

83. Rozlišení mezi stavem uprchlíka a postavením přiznaným uprchlíkovi je ještě více zjevné v odstavcích 1 a 3 článku 14 směrnice 2011/95. Tato ustanovení stanoví povinnost odejmout postavení uprchlíka přiznané osobám, které nejsou nebo již nejsou uprchlíky, zejména v případě některého z důvodů pro ukončení stanovených v článku 11 této směrnice nebo v případě, že jsou nebo měly být vyloučeny podle jejího článku 12. Ukončení nebo vyloučení stavu uprchlíka a následné odnětí postavení uprchlíka tedy nelze redukovat na jeden a tentýž koncept.

84. Zadruhé, naplňování cílů čl. 14 odst. 4 a 5 směrnice 2011/95 rovněž předpokládá, že dokud osoba splňuje podmínky, za nichž je považována za uprchlíka, je i nadále uprchlíkem a na tento stav nemá vliv odnětí postavení, které mu bylo přiznáno, nebo nepřiznání takového postavení.

85. Důvody pro ukončení a vyloučení stavu uprchlíka jsou totiž taxativně vyjmenovány v čl. 1 částech C až F Ženevské úmluvy⁴⁴ – což jsou ustanovení, k nimž nejsou smluvní státy podle čl. 42 odst. 1 této úmluvy oprávněny činit výhrady. Zakotvení dodatečných důvodů pro ukončení nebo vyloučení ve směrnici 2011/95 by tedy ohrozilo účel této směrnice, kterým je zajistit úplné uplatňování uvedené úmluvy.

41 – Jak tomu nasvědčuje znění článku 11 směrnice 2011/95, osoba, které se týkají případy v něm stanovené, „pozbývá postavení uprchlíka [přestává být uprchlíkem]“. Francouzské znění článku 12 této směrnice sice není, podobně jako některá jiná jazyková znění, tak jednoznačné, jelikož hovoří o vyloučení ze „statut de réfugié“ (postavení uprchlíka), avšak anglické znění používá výraz „excluded from being a refugee“ (vyloučení ze stavu uprchlíka). Jiná jazyková znění, jako je znění španělské, portugalské a švédské, používají podobné formulace. Ostatně čl. 2 písm. d) směrnice 2011/95 výslovně podmiňuje stav uprchlíka tím, že se nepoužije některý z důvodů pro vyloučení podle článku 12 této směrnice.

42 – Když naproti tomu dotyčný spáchal takový zločin *mimo* zemi azylu dříve, než tam byl přijat jako uprchlík, je vyloučen ze stavu uprchlíka podle čl. 12 odst. 2 písm. b) směrnice 2011/95, který odpovídá článku 1 části F písm. b) Ženevské úmluvy. V tomto ohledu viz také Additional UNHCR Observations on Article 33(2) of the 1951 Convention in the Context of the Draft Qualification Directive, prosinec 2002, dostupné na adrese <http://www.refworld.org/docid/437c6e874.html>, bod 6.

43 – Viz UNHCR, Komentář UNHCR ke [směrnici 2004/83], 28. ledna 2005, dostupný na adrese <http://www.refworld.org/docid/44ca0d504.html>, s. 32, citovaný v bodě 33 tohoto stanoviska. Viz také rozsudek ze dne 9. listopadu 2010, B a D (C-57/09 a C-101/09, EU:C:2010:661, body 101 a 104).

44 – Viz UNHCR, The Cessation Clauses: Guidelines on their Application, duben 1999, dostupné na adrese <http://www.refworld.org/pdfid/3c06138c4.pdf>, bod 2; UNHCR, Principes directeurs sur la protection internationale n° 5 – Application des clauses d'exclusion: article 1F de la [convention de Genève], 4. září 2003, HCR/GIP/03/05, dostupné na adrese <http://www.refworld.org/docid/4110bc314.html>, bod 3, a UNHCR, Note d'information sur l'application des clauses d'exclusion: article 1F de la [convention de Genève], 4. září 2003, dostupné na adrese <http://www.refworld.org/docid/4110d7334.html>, bod 7.

86. V tomto ohledu je příznačné, že článek 17 směrnice 2011/95 umožňuje „vyloučit“ státního příslušníka třetí země nebo osobu bez státní příslušnosti z nároku na doplňkovou ochranu ze stejných důvodů, jaké jsou uvedeny v čl. 14 odst. 4 a 5 této směrnice. Vzhledem k tomu, že doplňková ochrana nespadá do působnosti Ženevské úmluvy, mohl totiž unijní normotvůrce volně určit okruh oprávněných osob na základě autonomních kritérií. V případě uprchlíků naproti tomu zvolil jiný přístup, aby byla zajištěna slučitelnost uvedené směrnice s touto úmluvou⁴⁵.

87. Předchozí úvahy sice ukazují, že odstavce 4 a 5 článku 14 směrnice 2011/95 nelze stavět na roveň důvodům pro ukončení nebo vyloučení stavu uprchlíka, plně však neozřejmují jejich dosah a účinky v praxi. Tato problematika je v podstatě předmětem třetí až páté otázky ve věcech C-77/17 a C-78/17.

2. K praktickému dosahu a účinkům čl. 14 odst. 4 a 5 směrnice 2011/95

88. V rámci třetí, čtvrté a páté otázky se Conseil du contentieux des étrangers (Rada pro spornou cizineckou agendu) táže, zda by v případě, kdy by Soudní dvůr odpověděl na první otázku ve věcech C-77/17 a C-78/17 tak, jak doporučuji výše, měly být odstavce 4 a 5 článku 14 směrnice 2011/95 vykládány tak, že zavádějí důvody pro odnětí či nepřiznání postavení uprchlíka, které nejsou upraveny Ženevskou úmluvou, a které jsou z tohoto důvodu neplatné (třetí a čtvrtá otázka), nebo zda by tato ustanovení měla být vykládána jiným způsobem, který by umožnil zajistit jejich soulad s primárním unijním právem (pátá otázka). Zkoumání těchto otázek je rovněž nezbytné pro rozhodnutí o otázce položené Nejvyšším správním soudem.

89. Pro účely odpovědi na tyto otázky považuji za nutné zkoumat důkladněji význam, jaký je třeba přikládat slovům „postavení přiznané uprchlíkovi“ v odstavci 4 článku 14 směrnice 2011/95 a „postavení uprchlíka“ v jeho odstavci 5⁴⁶. Jestliže „postavení“, jež může být na základě těchto ustanovení odňato nebo nepřiznáno, není totéž co stav uprchlíka, jaký je tedy jeho skutečný význam?

90. Článek 2 písm. e) směrnice 2011/95, kterému neodpovídá žádné ustanovení Ženevské úmluvy, definuje „postavení uprchlíka“ jako „uznání [...] osoby [...] členským státem za uprchlíka“. Ve světle bodu 21 odůvodnění této směrnice je patrné, že tato slova označují akt deklaratorní povahy, kterým členský stát uznává žadatele o azyl za uprchlíka, přičemž se rozumí, že tento akt je vydán na závěr řízení, jehož účelem je ověřit, zda tento žadatel splňuje podmínky, aby mohl být kvalifikován jako uprchlík⁴⁷.

91. V důsledku uvedeného aktu dochází v zásadě k přiznání všech práv uvedených v kapitole VII směrnice 2011/95 (s výhradou tam stanovených omezení⁴⁸). Jak totiž vyzdvihla Komise na jednání, stav určité osoby coby uprchlíka a přiznání těchto práv jdou mimo kontext použití čl. 14 odst. 4 a 5 této směrnice nutně ruku v ruce. Členské státy jsou podle čl. 20 odst. 2 uvedené směrnice povinny udělit uznaným uprchlíkům všechna tato práva, zatímco osoba, která (ještě) není uznána za uprchlíka,

45 – V jistém dokumentu UNHCR [Additional UNHCR Observations on Article 33(2) of the 1951 Convention in the Context of the Draft Qualification Directive, décembre 2002, dostupné na adrese <http://www.refworld.org/docid/437c6e874.html>, bod 1] se uvádí – na což rovněž poukázala francouzská vláda – že normotvůrce v rámci přípravných prací, jež předcházely přijetí směrnice 2004/83, zamýšlel zahrnout důvody uvedené v čl. 14 odst. 4 a 5 této směrnice mezi důvody pro ukončení a vyloučení stavu uprchlíka. Tento přístup však nebyl zvolen pravděpodobně kvůli požadavkům vyplývajícím z Ženevské úmluvy. V tomto ohledu viz také Hailbronner, K., a Thym, D., *EU Immigration and Asylum Law: A Commentary*, 2. vyd., C. H. Beck – Hart – Nomos, 2016, s. 1202 a 1203.

46 – K rozdílům mezi jazykovými zněními čl. 14 odst. 5 směrnice 2011/95 viz bod 76 tohoto stanoviska.

47 – Toto řízení musí probíhat v souladu s pravidly stanovenými směrnicí 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).

48 – Viz čl. 23 odst. 4, čl. 24 odst. 1 a čl. 25 odst. 1 směrnice 2011/95.

jich nepožívá⁴⁹. Stejně tak je-li na osobu dříve uznanou za uprchlíka použit některý z důvodů pro ukončení nebo vyloučení stanovených v člancích 11 a 12 směrnice 2011/95, má tato skutečnost podle čl. 14 odst. 1 a 3 této směrnice za následek neplatnost *ex nunc* či *ex tunc* tohoto uznání a zároveň pozbytí práv, která z něj plynula.

92. Touto vnitřní spojitostí mezi uznáním za uprchlíka a přiznáním těchto práv by bylo možné objasnit, proč definice „postavení uprchlíka“ v čl. 2 písm. e) této směrnice hovoří pouze o uznání za uprchlíka bez zmínky o následném přiznání s tím spojených práv.

93. Naproti tomu odstavce 4 a 5 článku 14 směrnice 2011/95 od sebe stav uprchlíka a přiznání těchto práv oddělují. Osoby, na které se tato ustanovení vztáhnou, jsou sice nadále uprchlíky, avšak nepožívají nebo již nepožívají práv upravených v kapitole VII této směrnice.

94. Právě ve světle těchto úvah je nutno vykládat slova „postavení přiznané uprchlíkovi“ v odstavci 4 článku 14 směrnice 2011/95 a „postavení uprchlíka“ v jeho odstavci 5. Podle mého názoru mají tato slova v daném kontextu užší význam, než jaký vyplývá z čl. 2 písm. e) této směrnice⁵⁰. Označují pouze přiznání práv upravených v kapitole VII uvedené směrnice⁵¹, ale nezasahují do uznání dotyčných osob za uprchlíky.

95. Tento výklad podle mého názoru jako jediný umožňuje zachovat vnitřní soudržnost této směrnice a užitečný účinek jejích ustanovení.

96. Zprvce výklad, podle kterého by výraz „postavení uprchlíka“ zahrnoval i samo uznání osoby za uprchlíka, mi připadá neslučitelný se zněním a systematickou čl. 14 odst. 5 směrnice 2011/95. V tomto ohledu poznamenávám, že se toto ustanovení použije na uprchlíky, jimž ještě nebylo žádné postavení přiznáno. Toto ustanovení se přitom týká „uprchlíků“, tak jak jsou definováni v čl. 2 odst. d) této směrnice, a nikoli „žadatelů“ ve smyslu jejího čl. 2 písm. i). Článek 14 odst. 5 směrnice 2011/95 se tedy použije na osoby, jejichž stav uprchlíka byl ověřen a následně uznán členským státem azylu.

49 – Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2013/33/EU ze dne 26. června 2013, kterou se stanoví normy pro přijímání žadatelů o mezinárodní ochranu (Úř. věst. 2013, L 180, s. 96) však členským státům ukládá povinnost zaručit žadatelům o mezinárodní ochranu určitá minimální práva.

50 – V této souvislosti poukazují na bod 32 odůvodnění směrnice 2011/95, který zní: „Jak se uvádí v článku 14, pojem ‚status [postavení]‘ může zahrnovat také postavení uprchlíka“. I když je nesnadné z toho vyvodit jednoznačný smysl, podle mého názoru tento bod odůvodnění svědčí o tom, že normotvůrce zamýšlel přikládat slovu „postavení“ použitému v čl. 14 odst. 4 a 5 této směrnice poněkud odlišný význam, než jaký má podle čl. 2 písm. e) uvedené směrnice.

51 – Konkrétně vede použití čl. 14 odst. 4 nebo 5 směrnice 2011/95 k pozbytí práva na povolení k pobytu upraveného v čl. 24 odst. 1 této směrnice. V důsledku toho může být vůči dotyčným uprchlíkům vydáno rozhodnutí o navrácení a případně mohou být vyhoštěni do třetí země, kde jim nehrozí pronásledování nebo vážná újma ve smyslu článku 15 směrnice 2011/95, tj. trest smrti nebo poprava, mučení, nelidské či ponižující zacházení nebo trest, jakož i vážné a individuální ohrožení života nebo nedotknutelnosti civilisty v důsledku svévolného násilí během mezinárodního nebo vnitrostátního ozbrojeného konfliktu [viz rozsudek ze dne 24. června 2015, H. T. (C-373/13, EU:C:2015:413, bod 43)], za předpokladu, že je taková země ochotna je přijmout. Členské státy pak musejí dodržet záruky za tím účelem stanovené v článku 32 Ženevské úmluvy (viz bod 112 a násl. tohoto stanoviska). Uprchlíci uvedení v čl. 14 odst. 4 a 5 směrnice 2011/95 navíc pozbývají ostatních práv upravených v kapitole VII této směrnice. Jejich situace se v tomto směru liší od situace uprchlíků, kteří jsou připraveni pouze o povolení k pobytu podle čl. 24 odst. 1 směrnice 2011/95. Tito nadále požívají všech ostatních práv upravených v kapitole VII uvedené směrnice [viz rozsudek ze dne 24. června 2015, H. T. (C-373/13, EU:C:2015:413, bod 95)], přičemž se rozumí, že závažné důvody bezpečnosti státu nebo veřejného pořádku, jimiž lze odůvodnit odnětí povolení k pobytu, mohou rovněž vést k omezení výhod spojených se zachováním celistvosti rodiny a s vydáním cestovních dokladů (viz čl. 23 odst. 4 a čl. 25 odst. 1 směrnice 2011/95).

97. Z toho vyplývá – jak zdůraznily belgická a francouzská vláda – že toto ustanovení nelze vykládat tak, že členským státům umožňuje odeprít posouzení předložené žádosti o azyl při dodržení procesních záruk stanovených směrnicí 2013/32 a případné uznání žadatele za uprchlíka. V této souvislosti dodávám, že podle čl. 11 odst. 1 této směrnice jsou veškerá rozhodnutí o žádostech o azyl vydávána dotyčným osobám písemně. Jak uvedla Komise na jednání, osoba, které je postavení odňato, musí mít možnost doložit svou konkrétní situaci v případě správní kontroly, což předpokládá vydání dokumentu osvědčujícího, že je uprchlíkem⁵².

98. Zadržet, čl. 14 odst. 4 směrnice 2011/95 se již z podstaty věci použije na uprchlíky, kteří již byli za takové uznáni. Použití tohoto ustanovení nezpůsobuje – jak jsem objasnil výše – že by dotyčný přestal být uprchlíkem. Za těchto podmínek by výklad, podle kterého by „postavení přiznané uprchlíkovi“ ve smyslu uvedeného ustanovení označovalo zároveň uznání osoby za uprchlíka a přiznání z toho plynoucích práv, byl zcela nelogický. Podobně jako žalobce v původním řízení ve věci C-77/17 totiž nevidím smysl ve zrušení tohoto uznání bez zpochybnění jeho předmětu – tj. stavu dotyčné osoby coby uprchlíka⁵³.

99. V tomtéž směru UNHCR upřesnil, že důvody umožňující zneplatnit rozhodnutí o uznání postavení uprchlíka ve smyslu Ženevské úmluvy v sobě nezahrnují důvody vedoucí k pozbytí ochrany před navrácením podle čl. 33 odst. 2 této úmluvy – které odpovídají důvodům pro odnětí či pro nepřiznání postavení uprchlíka podle čl. 14 odst. 4 a 5 směrnice 2011/95⁵⁴.

100. Zatřetí zdůrazňuji, že uprchlíci, vůči nimž členský stát použil odstavec 4 nebo 5 článku 14 této směrnice, i nadále požívají v důsledku toho, že jsou uprchlíky, práv upravených Ženevskou úmluvou, na něž odkazuje odstavec 6 uvedeného článku. Předpokladem pro to, aby členský stát uznal požívání těchto práv způsobem, který umožňuje jejich výkon, je přitom uznání osoby za uprchlíka, bez kterého by dotyčnému uvedená práva nenáležela. Jinak řečeno, každé uznání osoby za uprchlíka sice není spojeno s přiznáním všech práv upravených v kapitole VII směrnice 2011/95, avšak každé přiznání práv spojených se stavem uprchlíka předpokládá uznání tohoto stavu.

101. Výklad, který navrhuji, navíc umožňuje rozptýlit obavy, které vyjádřil UNHCR, a ostatně se potkává s výkladem, který UNHCR sám opakovaně doporučil. UNHCR uvedl, že k zamezení tomu, aby byly možnosti stanovené v čl. 14 odst. 4 a 5 směrnice 2011/95 vykládány v členských státech takovým způsobem, že by se zaváděly nové důvody pro ukončení a vyloučení v rozporu s Ženevskou úmluvou, „[v]ýraz ‚postavení přiznané uprchlíkovi‘ se tedy chápe tak, že odkazuje na azyl (‚postavení‘) přiznaný státem, a nikoli na postavení [které v tomto kontextu označuje stav] uprchlíka ve smyslu článku 1 [části A této úmluvy] [...]“⁵⁵.

52 – V tomto ohledu viz UNHCR, Pièces d'identité pour les réfugiés, EC/SCP/33, 20. července 1984, dostupné na adrese <http://www.unhcr.org/fr/excom/scip/4b30a5862c/pieces-didentite-refugies.html>. UNHCR uvedl, že „má-li být s uprchlíkem zacházeno v souladu s mezinárodně uznávanými normami, musí mít možnost dosvědčit představitelům veřejné moci nejen svou totožnost, ale také to, že je uprchlíkem“.

53 – Situace uvedená v odstavci 4 článku 14 směrnice 2011/95 se v tomto směru liší od situace, které se týká odstavec 3 tohoto článku a o níž se jednalo v jedné ze dvou věcí, v nichž byl vydán rozsudek ze dne 9. listopadu 2010, B a D (C-57/09 a C-101/09, EU:C:2010:661, bod 60). Posledně uvedené ustanovení se totiž vztahuje na osoby, které neměly být nikdy uznány za uprchlíka, takže členské státy musejí zrušit uznání za uprchlíka a zároveň přiznání z toho plynoucích práv.

54 – UNHCR, Note sur l'annulation du statut de réfugié, 22. listopadu 2004, dostupné na adrese <http://www.refworld.org/docid/4551f8714.html>, bod 2.

55 – UNHCR, Komentář UNHCR ke [směrnici 2004/83], 28. ledna 2005, dostupný na adrese <http://www.refworld.org/docid/44ca0d504.html>, s. 32, citovaný v bodě 33 tohoto stanoviska. Viz také UNHCR comments on the European Commission's proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on minimum standards for the qualification and status of third country nationals or stateless persons as beneficiaries of international protection and the content of the protection granted [COM(2009) 551, 21. října 2009], dostupné na adrese <http://www.unhcr.org/protection/operations/4c5037f99/unhcrcommentseuropeancommissionsproposaldirectiveeuropeanparliament.html>, s. 14, a UNHCR, Asylum in the European Union. A Study of the Implementation of the Qualification Directive, listopad 2007, dostupné na adrese <http://www.refworld.org/docid/473050632.html>, s. 94.

102. Proto se domnívám, že slova „postavení přiznané uprchlíkovi“ ve smyslu odstavce 4 článku 14 směrnice 2011/95 a „postavení uprchlíka“ podle jeho odstavce 5 označují pouze požívání práv, která tato směrnice upravuje v kapitole VII⁵⁶, čímž nejsou dotčena práva, jež musejí být udělena dotčným uprchlíkům na základě Ženevské úmluvy⁵⁷.

103. Nyní se budu zabývat otázkou platnosti těchto ustanovení v souladu s tímto výkladem a ve spojení s odstavcem 6 tohoto článku – který bude třeba nejprve vyložit za účelem zodpovězení této otázky – z hlediska článku 18 Listiny a čl. 78 odst. 1 SFEU.

D. Výklad čl. 14 odst. 6 směrnice 2011/95 a posouzení platnosti čl. 14 odst. 4 až 6 této směrnice

104. Jak uvedla belgická vláda a Parlament, směrnice 2011/95 je autonomním nástrojem, který je součástí unijního právního řádu a není určen k tomu, aby formálně prováděl Ženevskou úmluvu. Kapitola VII této směrnice, která současně upřesňuje, že ustanoveními v ní obsaženými nejsou dotčena práva stanovená v uvedené úmluvě⁵⁸, z tohoto pohledu upravuje soubor práv, z nichž některá nejsou uvedenou úmluvou zaručena, zatímco jiná odpovídají právům v ní stanoveným.

105. Na jednu stranu, jak uvedla vláda Spojeného království, tedy některá ustanovení kapitoly VII směrnice 2011/95 ukládají členským státům povinnost přiznat uprchlíkům práva, jež nemají obdoby v Ženevské úmluvě, jako jsou právo na povolení k pobytu, na uznání kvalifikace, na zdravotní péči a na přístup k integračním opatřením⁵⁹.

106. Podle mého názoru není takřka pochyb o tom, že v rozsahu, v němž ustanovení kapitoly VII směrnice 2011/95 zaručují odlišná a autonomní práva oproti Ženevské úmluvě, mohl unijní normotvůrce, aniž tím porušil požadavky na soulad s touto úmluvou, rovněž určit pomocí jiných autonomních ustanovení okolnosti, za nichž může být uprchlík těchto práv zbaven.

107. Na druhou stranu obsahuje kapitola VII této směrnice práva, která jsou rovněž stanovena v Ženevské úmluvě. Jedná se konkrétně o právo na vystavení cestovních dokladů⁶⁰, na svobodu pohybu⁶¹ a na přístup k zaměstnání⁶², bydlení⁶³ a sociální péči⁶⁴.

108. Dle mého názoru odstavce 4 a 5 článku 14 směrnice 2011/95 neporušují článek 18 Listiny a čl. 78 odst. 1 SFEU ani v části, v níž umožňují zbavit uprchlíka práv stanovených v předchozím bodě, představuje-li nebezpečí pro bezpečnost nebo společnost členského státu, ačkoli Ženevská úmluva takovou možnost výslovně nestanoví.

56 – Zdá se, že se tento výklad promítá v českém zákoně o azylu, tak jak byl prezentován předkládajícím soudem ve věci C-391/16 (viz bod 26 tohoto stanoviska).

57 – Viz body 112 až 130 tohoto stanoviska.

58 – Viz čl. 20 odst. 1 směrnice 2011/95.

59 – Viz články 24, 28, 30 a 34 směrnice 2011/95.

60 – Viz článek 25 směrnice 2011/95 a článek 28 Ženevské úmluvy.

61 – Viz článek 33 směrnice 2011/95 a článek 26 Ženevské úmluvy.

62 – Viz článek 26 směrnice 2011/95 a články 17 až 19 a 24 Ženevské úmluvy.

63 – Viz článek 32 směrnice 2011/95 a článek 21 Ženevské úmluvy.

64 – Viz článek 29 směrnice 2011/95 a článek 23 Ženevské úmluvy. Práva stanovená v kapitole VII této směrnice, která se shodují s právy stanovenými touto úmluvou, mimoto zahrnují právo na ochranu před navrácením (článek 21 uvedené směrnice a článek 33 Ženevské úmluvy). Podle čl. 14 odst. 6 téže směrnice však použití odstavce 4 nebo 5 tohoto článku nezpůsobuje ztrátu tohoto práva.

109. V tomto ohledu zdůrazňuji, že tato práva musejí být v souladu s Ženevskou úmluvou zaručena pouze uprchlíkům, kteří *se zákonně zdržují* na území smluvního státu – na rozdíl od jiných práv stanovených touto úmluvou, jež musejí být přiznána každému uprchlíkovi *nacházejícímu se* na tomto území⁶⁵. Pojem „zákonný pobyt“ úmluva nedefinuje. UNHCR ve výkladovém prohlášení uvedl, že kritérium zákonnosti obsažené v tomto pojmu běžně odkazuje na dodržování norem vnitrostátního práva smluvních států týkajících se podmínek vstupu a pobytu, přičemž Ženevská úmluva tyto podmínky neupravuje⁶⁶.

110. Použití čl. 14 odst. 4 nebo 5 směrnice 2011/95 členským státem má v daném případě mimo jiné za následek, že je dotyčný uprchlík připraven o povolení k pobytu, na které má za běžných okolností právo podle čl. 24 odst. 1 této směrnice. Podle mě tento členský stát může – aniž tím poruší své povinnosti vyplývající z Ženevské úmluvy – vycházet ze závěru, že tento uprchlík nepobývá nebo již nepobývá zákonně na jeho území ve smyslu této úmluvy, a zbavit jej tudíž práv stanovených touto úmluvou, jejichž požívání závisí na zákonnosti pobytu⁶⁷.

111. Jak uvedly vlády a orgány, které Soudnímu dvoru předložily svá vyjádření, tento přístup je v souladu se systematikou a cíli Ženevské úmluvy. Články 32 a 33 této úmluvy totiž za určitých podmínek dovolují vyhoštění a navrácení uprchlíka, který představuje nebezpečí pro bezpečnost nebo společnost země azylu. Jestliže tak autoři Ženevské úmluvy chtěli zohlednit zájmy smluvních států na zachování veřejného pořádku a veřejné bezpečnosti tím, že dovolili takto drastická opatření, nelze tuto úmluvu vykládat v tom smyslu, že jim sama o sobě zakazuje učinit závěr, že takový uprchlík nepobývá nebo již nepobývá zákonně na jejich území, a tedy nepožívá nebo již nepožívá práv, která tato úmluva vyhrazuje zákonně pobývajícím uprchlíkům.

112. Po využití možností upravených v čl. 14 odst. 4 nebo 5 směrnice 2011/95 jsou však členské státy i nadále povinny zaručit dotyčným uprchlíkům práva, která podle Ženevské úmluvy náleží všem uprchlíkům bez ohledu na zákonnost jejich pobytu. Tato práva se týkají zákazu diskriminace (článek 3), svobody náboženství (článek 4), ochrany movitého a nemovitého majetku (článek 13), přístupu k soudům (článek 16), přidělového zásobování (článek 20), přístupu k veřejnému vzdělání (článek 22), správní pomoci (článek 25), vystavení osobních dokladů (článek 27), zákazu diskriminace v oblasti daňové (článek 29), zákazu stíhání pro nezákonný vstup nebo přítomnost (článek 31) a ochrany před vyhoštěním (článek 32) a navrácením (článek 33)⁶⁸.

65 – Viz bod 112 tohoto stanoviska.

66 – UNHCR, „Lawfully Staying“ – A Note on Interpretation, 3. května 1988, dostupné na adrese <http://www.refworld.org/docid/42ad93304.html>. UNHCR však v bodech 16 až 22 tohoto prohlášení tvrdil, že pobyt, který není uveden do souladu s vnitrostátním právem, může být přesto v závislosti na okolnostech považován za „zákonný“ ve smyslu Ženevské úmluvy. Viz také Additional UNHCR Observations on Article 33(2) of the 1951 Convention in the Context of the Draft Qualification Directive, prosinec 2002, dostupné na adrese <http://www.refworld.org/docid/437c6e874.html>, poznámka pod čarou 1.

67 – Připomínám však, že *na základě unijního práva* je členský stát, který zbaví uprchlíka pouze jeho povolení k pobytu podle čl. 24 odst. 1 směrnice 2011/95, nadále povinen přiznat mu všechna ostatní práva upravená v kapitole VII této směrnice (viz poznámku pod čarou 51 tohoto stanoviska).

68 – Považuji za užitečné dodat, že je-li vůči uprchlíkovi, jehož pobyt se stal nezákonným v důsledku použití čl. 14 odst. 4 nebo 5 směrnice 2011/95, vydáno rozhodnutí o navrácení, které nemůže být vykonáno z důvodu zásady nenavrácení nebo závazků členských států vyplývajících z Listiny, EÚLP a mezinárodního práva, spadá jeho situace rovněž do působnosti článku 14 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/115/ES ze dne 16. prosince 2008 o společných normách a postupech v členských státech při navrácení neoprávněně pobývajících státních příslušníků třetích zemí (Úř. věst. 2008, L 348, s. 98). Toto ustanovení stanoví, že během doby, kdy bylo uskutečnění vyhoštění odloženo, dbají členské státy, aby dotyčným osobám co nejvíce zajistily záruky týkající se mimo jiné zachování celistvosti rodiny, neodkladné zdravotní péče a základní léčby.

113. V tomto ohledu UNHCR poznamenal, že když členské státy těchto možností využijí, „jsou přesto povinny přiznat práva podle [Ženevské úmluvy], jež nevyžadují zákonný pobyt a neznají výjimky, dokud se uprchlík nachází v jurisdikci dotyčného státu“⁶⁹. UNHCR ještě nedávno tento postoj v podstatě zopakoval ve svém komentáři k návrhu nařízení, jímž má být nahrazena směrnice 2011/95⁷⁰.

114. Článek 14 odst. 6 směrnice 2011/95 je nutno chápat ve světle těchto úvah. Toto ustanovení stanoví, že uprchlíkům, jimž bylo postavení uprchlíka odňato nebo jim nebylo přiznáno na základě odstavce 4 nebo 5 tohoto článku, nadále náleží – dokud se nacházejí na území členského státu – „práva uvedená v člácích 3, 4, 16, 22, 31, 32 a 33 Ženevské úmluvy nebo podobná práva“.

115. Navrhovatelé ve všech třech věcech v původních řízeních zpochybnili platnost čl. 14 odst. 6 této směrnice s odůvodněním, že toto ustanovení ve výčtu práv neuvádí práva stanovená v člácích 13, 20, 25, 27 a 29 Ženevské úmluvy.

116. V souladu se zásadami připomenutými v bodech 66 a 67 tohoto stanoviska je třeba zkoumat, zda je možné vykládat čl. 14 odst. 6 směrnice 2011/95 – při dodržení Ženevské úmluvy – takovým způsobem, aby byla zachována jeho platnost z hlediska primárního práva a bylo zajištěno naplnění jeho cíle spočívajícího v úplném uplatňování této úmluvy.

117. Tyto zásady by znamenaly, že toto ustanovení má být vykládáno tak, aby nezasahovalo do závazku členských států podle Ženevské úmluvy zaručit výkon veškerých práv, která musejí podle této úmluvy náležet každému uprchlíkovi nacházejícímu se na území členského státu nezávisle na tom, zda je jeho pobyt zákonný.

118. Klíčem k takovému konformnímu výkladu jsou podle mého názoru slova „nebo podobným právům“ použitá v čl. 14 odst. 6 směrnice 2011/95.

119. Dosah a význam těchto slov nejsou upřesněny ani v této směrnici ani v přípravných pracích, které předcházely jejímu přijetí či přijetí směrnice 2004/83. Tyto přípravné práce neobjasňují ani důvody, proč normotvůrce nevyjmenoval ve výčtu v čl. 14 odst. 6 směrnice 2011/95 všechna relevantní práva plynoucí z Ženevské úmluvy.

120. Za těchto podmínek mě analýza znění tohoto ustanovení ve světle kontextu a cílů právní úpravy, jejíž je součástí – jak to požaduje judikatura⁷¹ – přivádí k závěru, že musí být vykládáno v tom smyslu, že slova „nebo podobným právům“ označují práva stanovená Ženevskou úmluvou, která musejí členské státy zaručit uprchlíkům, vůči nimž byl použit odstavec 4 nebo 5 článku 14 směrnice 2011/95, a to dodatečně, a nikoli alternativně, k právům výslovně uvedeným v odstavci 6 tohoto článku.

121. Pokud jde o *znění* čl. 14 odst. 6 směrnice 2011/95, připomínám, že spojka „nebo“ – jak již konstatoval Soudní dvůr v jiných souvislostech – může mít z hlediska jazykového vylučovací, či slučovací význam. Musí tedy být vykládána v kontextu, ve kterém je použita, a ve světle cílů daného aktu⁷².

69 – UNHCR, Komentář UNHCR ke [směrnici 2004/83], 28. ledna 2005, dostupný na adrese <http://www.refworld.org/docid/44ca0d504.html>, s. 32, citovaný v bodě 33 tohoto stanoviska.

70 – Viz UNHCR Comments on the European Commission Proposal for a Qualification Regulation – COM (2016) 466, únor 2018, dostupné na adrese <http://www.refworld.org/docid/5a7835f24.html>, s. 23. UNHCR v tomto dokumentu doporučil, aby situace uprchlíků představujících nebezpečí pro veřejný pořádek nebo veřejnou bezpečnost byla upravena ustanovením odpovídajícím článku 21 odst. 2 směrnice 2011/95 a aby toto ustanovení bylo doplněno následovně: „Persons to whom points (a) and (b) [apply] shall be entitled to rights set out in or similar to those set out in Articles 3, 4, 13, 16, 20, 22, 25, 27, 29, 31 and 32 of the Geneva Convention in so far as they are present in the Member State.“

71 – Viz zejména rozsudek ze dne 29. ledna 2009, Petrosian (C-19/08, EU:C:2009:41, bod 34 a citovaná judikatura).

72 – V rozsudku ze dne 12. července 2005, Komise v. Francie (C-304/02, EU:C:2005:444, bod 83), přičkl Soudní dvůr slučovací význam spojky „nebo“ uvedené v čl. 260 odst. 2 SFEU, který upravuje možnost Soudního dvora uložit členskému státu zaplacení „paušální částky nebo penále“ v případě, že nevyhoví rozsudku, kterým bylo konstatováno, že nesplnil své povinnosti. Viz také rozsudek ze dne 10. března 2005, Tempelman a van Schaijk (C-96/03 a C-97/03, EU:C:2005:145, bod 43) a v tomto smyslu stanovisko generálního advokáta Mengozziho ve věci Georgakis (C-391/04, EU:C:2006:669, bod 62).

122. V daném případě *kontext a účel* směrnice 2011/95 podle mého názoru vyžadují, aby byl této spojce přiznán slučovací význam. Jak jsem již konstatoval, přijetím uvedené směrnice totiž unijní normotvůrce zamýšlel zajistit úplné uplatňování Ženevské úmluvy v členských státech. Zcela jistě tedy nebyl veden záměrem upřít uprchlíkům uvedeným v čl. 14 odst. 4 a 5 směrnice 2011/95 práva, která jsou členské státy povinny jim přiznat na základě této úmluvy. Tento cíl byl opětovně potvrzen ve vyjádřeních předložených Soudnímu dvoru Parlamentem, Radou a Komisí⁷³.

123. Přiznání vylučovacího významu spojce „nebo“ uvedené v čl. 14 odst. 6 směrnice 2011/95 by přitom bylo s takovým cílem neslučitelné, neboť by znamenalo, že členské státy mohou dotyčným uprchlíkům přiznat libovolně buď práva uvedená v člancích 3, 4, 16, 22, 31, 32 a 33 Ženevské úmluvy, anebo jiná práva podobného dosahu. Takovýto výsledek by byl zjevně v rozporu s uvedenou úmluvou, která požaduje, aby v ní stanovená práva byla zaručena, přičemž přiznání jim „podobných“ práv nemůže stačit.

124. S ohledem na cíl směrnice 2011/95 spočívající v úplném uplatňování Ženevské úmluvy podle mě slova „nebo podobným právům“ odkazují naopak na práva, jež přistupují navíc k právům, na něž výslovně odkazuje čl. 14 odst. 6 této směrnice, a v jejichž případě tato úmluva upravuje jejich přiznání každému uprchlíkovi nacházejícímu se na území smluvního státu.

125. Tento výklad je posílen tím, že žádná z vlád, které předložily Soudnímu dvoru vyjádření, s výjimkou vlády Spojeného království, nezmínila nutnost zbavit tyto osoby některých z těchto práv. Naopak belgická a česká vláda na jednání uvedly, že hlavní funkcí čl. 14 odst. 6 směrnice 2011/95 je připomenout členským státům jejich mezinárodní závazky za pomoci demonstrativního výčtu.

126. V této souvislosti zejména zdůrazňuji, že právo na vystavení osobního dokladu uvedené v článku 27 Ženevské úmluvy je ostatně předpokladem pro výkon práv stanovených touto úmluvou, která výslovně vyjmenovává čl. 14 odst. 6 směrnice 2011/95⁷⁴. Takový výkon práv by byl ohrožen, kdyby dotyčnému uprchlíkovi nebyl vystaven osobní doklad, který by ostatně mohl sloužit rovněž k doložení, že je uprchlíkem⁷⁵.

127. Nedoplnění výčtu uvedeného v čl. 14 odst. 6 směrnice 2011/95 o články 13, 20, 25, 27 a 29 Ženevské úmluvy lze podle mého názoru vysvětlit také tím, že k těmto článkům – jak uvedly belgická a nizozemská vláda, Parlament a Rada – mohou být učiněny výhrady podle čl. 42 odst. 1 této úmluvy. Toto ustanovení totiž smluvním státům umožňuje učinit při podpisu či ratifikaci Ženevské úmluvy nebo při přístupu k ní výhrady k ustanovením této úmluvy „s výjimkou [jejích] článků 1, 3, 4, 16(1), 33, 36 až 46 včetně“.

73 – Na jednání však Parlament a Komise uvedly, že scházející odkaz na články 13 a 27 Ženevské úmluvy v textu odstavce 6 článku 14 směrnice 2011/95 lze vysvětlit záměrem vyhradit uprchlíkům uvedeným v odstavcích 4 a 5 tohoto článku méně příznivé zacházení než uprchlíkům, kteří do působnosti těchto ustanovení nespádají a přitom nemají (nebo ještě nemají) zákonný pobyt v členském státě. Pochybují o souladu takového výkladu s článkem 18 Listiny a čl. 78 odst. 1 SFEU, neboť Ženevská úmluva stanoví, že předmětná práva náležejí „každému uprchlíkovi“, přičemž neupravuje žádné omezení, jak rovněž shledal UNHCR ve svých postojích uvedených v bodě 113 tohoto stanoviska.

74 – Právo na vystavení osobního dokladu proto dle mého názoru vyplývá již z ostatních práv uvedených v čl. 14 odst. 6 směrnice 2011/95, neboť je nezbytné pro účinný výkon těchto práv. Podobnými úvahami dospěl Soudní dvůr v rozsudku ze dne 18. prosince 2014, *Abdida* (C-562/13, EU:C:2014:2453, body 59 a 60), k tomu, že členský stát je povinen zabezpečit dle možností základní potřeby státního příslušníka třetí země, kterému je tento členský stát povinen zajistit neodkladnou zdravotní péči a základní léčbu podle čl. 14 odst. 1 písm. b) směrnice 2008/115. Ačkoli totiž tato směrnice tuto povinnost nestanoví výslovně, její čl. 14 odst. 1 písm. b) by neměl praktický účinek, kdyby tyto potřeby nebyly zajištěny.

75 – Viz UNHCR, *Pièces d'identité pour les réfugiés*, EC/SCP/33, 20. července 1984, dostupné na adrese <http://www.unhcr.org/fr/excom/scip/4b30a5862c/pieces-didentite-refugies.html>, bod 2, a Komentář UNHCR ke [směrnici 2004/83], 28. ledna 2005, dostupný na adrese <http://www.refworld.org/docid/44ca0d504.html>, s. 43. Viz k tomu bod 97 tohoto stanoviska.

128. Unijní normotvůrce tedy chtěl takto členským státům připomenout jejich relevantní závazky podle Ženevské úmluvy, k nimž nelze učinit žádné výhrady – tj. články 3, 4, 16 a 33⁷⁶ – přičemž jim však také uložil, aby dotyčným uprchlíkům přiznaly práva uvedená v člancích 22 a 31 této úmluvy vzhledem k zvláštnímu významu, který jim unijní právní řád přikládá⁷⁷. Články 13, 20, 25, 27 a 29 uvedené úmluvy naproti tomu výslovně uvedeny nebyly, protože k nim členské státy mohly učinit výhrady⁷⁸, přičemž se rozumí, že se směrnice 2011/95 nedotýká povinnosti členských států zaručit práva upravená v těchto člancích, pokud takové výhrady neučinily.

129. Toto vysvětlení je třeba chápat z hlediska toho, že úroveň ochrany, kterou ukládá čl. 14 odst. 6 této směrnice, je úroveň minimální. Vzhledem k tomu, že odstavce 4 a 5 tohoto článku zavádějí pouhé možnosti, mají každopádně členské státy volnost v tom, zda přiznají uprchlíkům, vůči nimž tyto možnosti uplatní, práva překračující minimální úroveň upravenou v odstavci 6 uvedeného článku. V obecnější rovině pak článek 3 směrnice 2011/95 ve spojení s bodem 12 jejího odůvodnění umožňuje členským státům stanovit příznivější normy týkající se mimo jiné obsahu mezinárodní ochrany, jsou-li slučitelné s touto směrnicí.

130. S ohledem na tyto úvahy se domnívám, že čl. 14 odst. 6 směrnice 2011/95 musí být vykládán v tom smyslu, že členský stát, který využije možností stanovených v odstavci 4 nebo 5 tohoto článku, je povinen přiznat dotyčnému uprchlíkovi – vedle práv stanovených v člancích 3, 4, 16, 22, 31, 32 a 33 Ženevské úmluvy – ostatní práva, která tato úmluva zaručuje každému uprchlíkovi, který se nachází na území smluvního státu, tj. práva stanovená v člancích 13, 20, 25, 27 a 29 této úmluvy, pokud k nim tento členský stát neučinil výhrady podle čl. 42 odst. 1 této úmluvy.

131. Proto se domnívám, že odstavce 4 až 6 článku 14 směrnice 2011/95 – ve vzájemném spojení a vykládané způsobem navrženým v tomto stanovisku – nejsou v rozporu s článkem 18 Listiny a čl. 78 odst. 1 SFEU.

E. Závěrečné poznámky

132. Pro úplnost upřesňuji, že se předchozí závěr týká výlučně platnosti čl. 14 odst. 4 až 6 směrnice 2011/95 v rozsahu, v němž zavádí možnost členských států zbavit určité uprchlíky práv stanovených v kapitole VII této směrnice, a to z hlediska článku 18 Listiny a čl. 78 odst. 1 SFEU. Soudní dvůr je totiž v projednávaných žádostech o rozhodnutí o předběžné otázce žádán, aby se vyjádřil pouze k platnosti *in abstracto* této možnosti z hlediska těchto ustanovení, a pouze jí se týkala vyjádření předložená Soudnímu dvoru.

133. Tímto závěrem není dotčeno individuální posouzení toho, zda je využití možností stanovených v čl. 14 odst. 4 a 5 směrnice 2011/95 ze strany členského státu slučitelné s určitými základními právy zaručenými Listinou.

76 – Článek 1 Ženevské úmluvy definuje pojem „uprchlík“. Články 36 až 46 této úmluvy jsou prováděcími a přechodnými ustanoveními. Tyto články se tedy netýkají obsahu práv uprchlíků.

77 – Zvláštní význam práva na přístup k veřejnému – konkrétně základnímu – vzdělání, upraveného v čl. 22 odst. 1 Ženevské úmluvy, vyplývá z článku 14 směrnice 2013/33. Toto ustanovení ukládá členským státům povinnost přiznat nezletilým dětem žadatelů o mezinárodní ochranu a nezletilým žadatelům přístup ke vzdělávacímu systému – přinejmenším veřejnému – za podobných podmínek jako svým vlastním státním příslušníkům [viz také čl. 14 odst. 1 písm. c) směrnice 2008/115]. Článek 8 směrnice 2013/33, podle kterého „[č]lenské státy nesmějí nikoho zadržet pouze proto, že je žadatelem [o mezinárodní ochranu]“, svědčí o zásadním významu zákazu stíhání uprchlíků pouze z důvodu jejich nezákonného vstupu či přítomnosti podle článku 31 Ženevské úmluvy, který je v bodě 15 odůvodnění této směrnice konkrétně citován [viz také bod 20 odůvodnění a čl. 28 odst. 1 nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 604/2013 ze dne 26. června 2013, kterým se stanoví kritéria a postupy pro určení členského státu příslušného k posuzování žádosti o mezinárodní ochranu podané státním příslušníkem třetí země nebo osobou bez státní příslušnosti v některém z členských států (Úř. věst. 2013, L 180, s. 31)].

78 – Několik členských států, a to Estonská republika, Irsko, Rakouská republika, Švédské království a Spojené království Velké Británie a Severního Irsku, učinily určité výhrady k článku 25 Ženevské úmluvy. Irsko a Francouzská republika učinily výhrady k článku 29 této úmluvy. Viz *Collection des Traités des Nations unies*, dostupné na adrese https://treaties.un.org/pages/ViewDetailsII.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=V-2&chapter=5&Temp=mtdsg2&clang=_fr.

134. V tomto ohledu mi přicházejí na mysl tři příklady. Zaprvé, pokud by některý členský stát v důsledku využití těchto možností zbavil uprchlíka přístupu k některým službám lékařské péče, mohlo by to být v rozporu s článkem 35 Listiny (týkajícím se práva na zdraví), či dokonce – pokud by to ohrozilo život tohoto uprchlíka nebo jej vystavilo nelidskému či ponižujícímu zacházení – s čl. 2 odst. 1 (týkajícím se práva na život) nebo článkem 4 Listiny⁷⁹. Zadruhé, kdyby členský stát rozhodl o vyhoštění dotyčného uprchlíka do bezpečné třetí země ochotné jej přijmout na svém území⁸⁰, musel by tento členský stát ověřit slučitelnost takového opatření s právem na respektování soukromého a rodinného života zakotveným v článku 7 Listiny⁸¹. Zatřetí sice článek 15 Listiny týkající se svobodné volby povolání a práva pracovat platí pouze pro státní příslušníky třetích zemí, „kteří jsou oprávněni pracovat na území členských států“, nelze však vyloučit mimo jiné to, že nebude-li uprchlíkovi umožněno začlenit se po opuštění věznice na pracovním trhu, i když nemůže být vyhoštěn do třetí země, a je tedy odkázán na setrvání v členském státě azylu na předem neurčenou dobu, mohlo by to v závislosti na okolnostech porušovat článek 7 Listiny. Podle judikatury ESLP totiž článek 8 EÚLP, jemuž odpovídá článek 7 Listiny, zahrnuje sociální identitu i osobní, společenské a hospodářské vazby, které tvoří soukromý život každého člověka⁸².

V. Závěry

135. S ohledem na výše uvedené navrhuji, aby byly otázky Conseil du contentieux des étrangers (Rada pro spornou cizineckou agendu, Belgie) ve věcech C-77/17 a C-78/17 a otázka Nejvyššího správního soudu (Česká republika) ve věci C-391/16 zodpovězeny následovně:

- „1) Článek 14 odst. 4 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 musí být vykládán v tom smyslu, že toto ustanovení umožňuje členským státům zrušit *ex tunc* či *ex nunc* nebo neprodloužit platnost rozhodnutí, kterým přiznaly práva stanovená v kapitole VII této směrnice uprchlíkům spadajícím do působnosti uvedeného ustanovení, přičemž se takové rozhodnutí nedotýká jejich stavu uprchlíka ani nezpůsobuje neplatnost rozhodnutí, kterým byl tento stav uznán.
- 2) Článek 14 odst. 5 směrnice 2011/95 musí být vykládán v tom smyslu, že toto ustanovení umožňuje členským státům nepřiznat práva stanovená v kapitole VII této směrnice uprchlíkům spadajícím do působnosti uvedeného ustanovení, přičemž se jejich nepřiznání nedotýká jejich stavu uprchlíka ani povinnosti členských států posoudit jejich žádost o mezinárodní ochranu při dodržení požadavků vyplývajících ze směrnice Evropského parlamentu a Rady 2013/32/EU ze dne 26. června 2013 o společných řízeních pro přiznávání a odnímání statusu mezinárodní ochrany.

79 – Pokud jde o dosah čl. 2 odst. 1 a článku 3 EÚLP (z nichž první odpovídá článku 2 odst. 1 Listiny a druhý jejímu článku 4), viz rozsudek ESLP ze dne 10. dubna 2012, Panaitescu v. Rumunsko (CE:ECHR:2012:0410JUD003090906, body 27 až 30 a citovaná judikatura). Připomínám, že z čl. 52 odst. 3 Listiny vyplývá, že pokud Listina obsahuje práva odpovídající právům zaručeným EÚLP, jsou smysl a rozsah těchto práv stejné jako ty, které jim přikládá EÚLP, čímž není dotčena možnost, aby jim unijní právo poskytlo širší ochranu. Odepření přístupu k některým službám lékařské péče by případně mohlo být také v rozporu s čl. 14 odst. 1 písm. b) směrnice 2008/115 (viz poznámku pod čarou 68 tohoto stanoviska).

80 – Viz poznámku pod čarou 51 tohoto stanoviska.

81 – Podle judikatury ESLP nezaručuje EÚLP právo cizince na vstup do určité země a pobyt v ní a smluvní státy jsou na základě ustálené zásady mezinárodního práva – aniž jsou tím dotčeny jejich závazky vyplývající ze smluv (včetně EÚLP) – oprávněny kontrolovat vstup, pobyt a vyhošťování cizinců. Opatření omezující právo pobytu cizince však v určitých případech mohou znamenat porušení článku 8 EÚLP, vyplývají-li z nich nepřiměřené dopady na jeho soukromý nebo rodinný život [viz zejména rozsudek ze dne 26. června 2012, Kurić a další v. Slovinsko (CE:ECHR:2012:0626JUD002682806, bod 355 a citovaná judikatura)]. Pokud jde o faktory, které je třeba zohlednit při zkoumání přiměřenosti vyhoštění, viz rozsudek ESLP ze dne 2. srpna 2001, Boulif v. Švýcarsko (CE:ECHR:2001:0802JUD005427300, bod 48) a rozsudek ESLP ze dne 18. října 2006, Üner v. Nizozemsko (CE:ECHR:2006:1018JUD004641099, body 57 a 58). Tyto zásady se uplatní rovněž v případě, kdy se jedná o přiměřenost rozhodnutí o nevydání povolení k pobytu [viz zejména rozsudek ESLP ze dne 1. března 2018, Ejimson v. Německo (CE:ECHR:2018:0301JUD005868112, body 56 a 57)].

82 – Viz zejména rozsudek ESLP ze dne 9. října 2003, Slivenko v. Lotyšsko (CE:ECHR:2003:1009JUD004832199, bod 96) a v tomto smyslu rozsudek ESLP ze dne 18. října 2006, Üner v. Nizozemsko (CE:ECHR:2006:1018JUD004641099, bod 59).

- 3) Článek 14 odst. 6 směrnice 2011/95 musí být vykládán v tom smyslu, že využije-li členský stát možností stanovených v čl. 14 odst. 4 a 5 této směrnice, je i nadále povinen zaručit dotyčným uprchlíkům, dokud se nacházejí na jeho území, nejen práva stanovená v člancích 3, 4, 16, 22, 31, 32 a 33 Úmluvy o právním postavení uprchlíků podepsané v Ženevě dne 28. července 1951, ale také práva stanovená v jejích člancích 13, 20, 25, 27 a 29, pokud tento členský stát neučinil k těmto ustanovením výhrady v souladu s čl. 42 odst. 1 uvedené úmluvy.
- 4) Přezkum ustanovení čl. 14 odst. 4 až 6 směrnice 2011/95 neodhalil žádnou skutečnost, kterou by mohla být dotčena jejich platnost.“