



Sbírka soudních rozhodnutí

STANOVISKO GENERÁLNÍHO ADVOKÁTA
NICHOLASE EMILIOUA
přednesené dne 4. května 2023¹

Věc C-294/22

Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA)
proti
SW

[žádost o rozhodnutí o předběžné otázce podaná Conseil d'État (Státní rada, Francie)]

„Žádost o rozhodnutí o předběžné otázce – Prostor svobody, bezpečnosti a práva – Azyl – Postavení uprchlíka nebo status doplňkové ochrany – Směrnice 2011/95/EU – Podmínky, které musí splňovat státní příslušníci třetích zemí nebo osoby bez státní příslušnosti uplatňující nárok na postavení uprchlíka – Osoby bez státní příslušnosti palestinského původu, které využily podpory Agentury Organizace spojených národů pro pomoc a práci ve prospěch palestinských uprchlíků na Blízkém východě (UNRWA) – Článek 12 odst. 1 písm. a) – Vyloučení z postavení uprchlíka – Ukončení ochrany nebo podpory ze strany UNRWA – Podmínky pro nabytí nároku na výhody podle směrnice 2011/95 – Význam formulace ‚jestliže podobná ochrana nebo podpora není z jakýchkoli důvodů dále udělována‘ “

I. Úvod

1. SW, žadatel v původním řízení, je osobou bez státní příslušnosti palestinského původu narozenou v Libanonu pod ochranou Agentury Organizace spojených národů pro pomoc a práci ve prospěch palestinských uprchlíků na Blízkém východě (UNRWA). Z Libanonu odešel kvůli svému kritickému zdravotnímu stavu a žádá o azyl ve Francii, přičemž tvrdí, že ochrana nebo podpora ze strany UNRWA mu „není dále udělována“, protože v Libanonu není možné získat lékařskou péči a léčbu, na které závisí jeho život².

¹ – Původní jazyk: angličtina.

² – Ke konci roku 2021 bylo pod mandátem UNRWA 5,8 milionu palestinských uprchlíků, zatímco 21,3 milionu uprchlíků bylo pod ochranou Vysokého komisaře OSN pro uprchlíky (UNHCR) (viz UNHCR, 16. června 2022, „Global displacement hits another record, capping decade-long rising trend“, dostupné online na: <https://www.unhcr.org/news/press/2022/6/62a9d2b04/unhcr-global-displacement-hits-record-capping-decade-long-rising-trend.html>).

2. V této souvislosti je Soudní dvůr vyzván, aby znovu³ vyložil čl. 12 odst. 1 písm. a) směrnice 2011/95/EU⁴. Konkrétně má příležitost určit, zda a případně za jakých okolností lze mít za to, že ochrana nebo podpora osobě bez státní příslušnosti palestinského původu již není ze strany UNRWA „dále udělována“ ve smyslu tohoto ustanovení a že se na tuto osobu za situace, kdy v oblasti působení UNRWA nemůže získat potřebnou lékařskou péči, vztahují výhody podle této směrnice jako na uprchlíka.

II. Právní rámec

A. Mezinárodní právo

1. Ženevská úmluva

3. Článek 1 odst. D Ženevské úmluvy⁵ stanoví:

„Tato úmluva se nevztahuje na osoby, které v současné době užívají ochrany nebo podpory od jiných orgánů nebo odborných organizací Spojených národů než Vysokého komisaře Spojených národů pro uprchlíky.

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

2. Rezoluce Valného shromáždění Organizace spojených národů týkající se UNRWA

4. UNRWA byla založena rezolucí Valného shromáždění OSN č. 302 (IV) ze dne 8. prosince 1949. Její mandát byl pravidelně obnovován a její současný mandát skončí dne 30. června 2023. Oblast působení UNRWA zahrnuje Libanon, Sýrii, Jordánsko, Západní břeh Jordánu (včetně Východního Jeruzaléma) a pásma Gazy.

³ – Viz rozsudky ze dne 17. června 2010, Bolbol (C-31/09, EU:C:2010:351, dále jen „rozsudek Bolbol“), ze dne 19. prosince 2012, Abed El Karem El Kott a další (C-364/11, EU:C:2012:826, dále jen „rozsudek Abed El Karem El Kott a další“), ze dne 25. července 2018, Alheto (C-585/16, EU:C:2018:584, dále jen „rozsudek Alheto“), ze dne 13. ledna 2021, Spolková republika Německo (Postavení osoby bez státní příslušnosti palestinského původu jako uprchlíka) [C-507/19, EU:C:2021:3, dále jen „rozsudek Spolková republika Německo (Postavení osoby bez státní příslušnosti palestinského původu jako uprchlíka)“], a ze dne 3. března 2022, Secretary of State for the Home Department (Postavení uprchlíka osoby bez státní příslušnosti palestinského původu) [C-349/20, EU:C:2022:151; dále jen „rozsudek Secretary of State for the Home Department (Postavení uprchlíka osoby bez státní příslušnosti palestinského původu)“]. Několik z těchto rozsudků se týká výkladu čl. 12 odst. 1 písm. a) směrnice Rady 2004/83/ES ze dne 29. dubna 2004 o minimálních normách, které musí splňovat státní příslušníci třetích zemí nebo osoby bez státní příslušnosti, aby mohli žádat o postavení uprchlíka nebo osoby, která z jiných důvodů potřebuje mezinárodní ochranu, a o obsahu poskytované ochrany (Úř. věst. 2004, L 304, s. 12; Zvl. vyd. 19/07), která byla zrušena a nahrazena směrnicí 2011/95. Vzhledem k tomu, že dané ustanovení je totožné s čl. 12 odst. 1 písm. a) této směrnice, budu na rozhodnutí týkající se jednoho nebo druhého předpisu nicméně odkazovat bez rozlišení.

⁴ – 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).

⁵ – Úmluva o právním postavení uprchlíků, která byla podepsána dne 28. července 1951 v Ženevě (United Nations Treaty Series, sv. 189, s. 2545, 1954, č. 150) vstoupila v platnost dne 22. dubna 1954. Uvedená úmluva byla doplněna a pozměněna Protokolem týkajícím se právního postavení uprchlíků, který byl přijat v New Yorku dne 31. ledna 1967 a vstoupil v platnost dne 4. října 1967 (dále jen „Ženevská úmluva“).

5. S ohledem na povahu jejích operací je třeba UNRWA považovat za „jiný orgán nebo odbornou organizaci Spojených národů než Vysokého komisaře Spojených národů pro uprchlíky“ ve smyslu čl. 1 odst. D Ženevské úmluvy.

6. V souladu s rezolucí Valného shromáždění OSN č. 74/83 ze dne 13. prosince 2019 musí být operace UNRWA prováděny „v zájmu dobrých životních podmínek, ochrany a lidského rozvoje palestinských uprchlíků“. Kromě toho UNRWA poskytuje „pomoc při uspokojování základních potřeb, co se týče zdravotní péče, vzdělání a obživy“.

B. Unijní právo

7. Bod 15 odůvodnění směrnice 2011/95 uvádí:

„(15) Do oblasti působnosti této směrnice nespádají ti státní příslušníci třetích zemí nebo osoby bez státní příslušnosti, kterým je povoleno zůstat na území členských států nikoli z důvodů potřeby mezinárodní ochrany, ale na základě uvážení z rodinných nebo humanitárních důvodů.“

8. Článek 12 této směrnice, nadepsaný „Vyloučení“, stanoví:

„1. Státní příslušník třetí země nebo osoba bez státní příslušnosti jsou vyloučeni z postavení uprchlíka, jestliže

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

[...]

C. Vnitrostátní právní úprava

9. Směrnice 2011/95 byla do francouzského práva provedena loi n° 2015-925 du 29 juillet 2015 relative à la réforme du droit d’asile (zákon č. 2015-925 ze dne 29. července 2015 o reformě práva na azyl) (JORF č. 0174 ze dne 30. července 2015) a décret n° 2015-1166 du 21 septembre 2015 pris pour l’application de la loi n° 2015-925 du 29 juillet 2015 relative à la réforme du droit d’asile (vládní nařízení č. 2015-1166 ze dne 21. září 2015, kterým se provádí zákon č. 2015-925 ze dne 29. července 2015 o reformě práva na azyl) (JORF č. 0219 ze dne 22. září 2015).

10. Zákon č. 2015-925 ze dne 29. července 2015 o reformě práva na azyl vložil do Code de l’entrée et du séjour des étrangers et du droit d’asile (zákon o vstupu a pobytu cizích státních příslušníků a právu na azyl) článek L. 711-3. Odstavec 1 tohoto článku ve znění použitelném na předmětný spor stanoví:

„Postavení uprchlíka se nepřizná osobě, na kterou se vztahuje některý z případů vyloučení stanovených v čl. 1 odst. D, E nebo F Ženevské úmluvy ze dne 28. července 1951 [...].“

III. Skutkový stav, původní řízení a předběžné otázky

11. SW je osobou bez státní příslušnosti palestinského původu. Narodil se v roce 1976 v Libanonu a do února 2019 žil v této zemi, která je součástí oblasti působení UNRWA. Je registrován u UNRWA, a má tedy nárok na ochranu nebo podporu od této agentury. V únoru 2019 opustil Libanon a v srpnu 2019 dorazil do Francie, kde požádal o azyl.

12. Žádost SW o azyl zamítl rozhodnutím ze dne 11. října 2019 Office Français de Protection des Réfugiés et des Apatrides (Francouzský úřad pro ochranu uprchlíků a osob bez státní příslušnosti, Francie; dále jen „OFPRA“), který mu odmítl udělit postavení uprchlíka i status doplňkové ochrany.

13. SW podal proti tomuto rozhodnutí odvolání ke Cour nationale du droit d'asile (Národní soud pro azylové právo, Francie; dále jen „CNDA“). CNDA označil za relevantní následující skutečnosti:

- SW po celý život trpí závažnou formou talasémie, genetické poruchy ovlivňující tvorbu hemoglobinu, která vyžaduje mimo jiné pravidelné krevní transfuze,
- jak SW rostl, musel se kvůli svému zdravotnímu stavu stále více uchýlovat ke krevním transfuzím. UNRWA ho odeslal do nemocnice palestinského Červeného kříže, kde však, jak tvrdí, se mu nedostalo řádné zdravotní péče. Proto se SW rozhodl využívat krevní transfuze od svého otce,
- v roce 2014 zemřel otec SW, který do té doby SW pro potřeby transfuzí, které potřeboval k přežití, poskytoval svou krev. SW začal využívat krevní transfuze od kompatibilních dárců, které si sám zajistil,
- lékař mu také řekl, že musí užívat určitý léčivý přípravek, aby se vyhnul komplikacím spojeným s vlivem onemocnění na játra a srdce, který mu UNRWA neposkytla kvůli nedostatku finančních prostředků a kvůli absenci vazeb SW na jakoukoliv palestinskou politickou stranu nesouhlasila s jeho poskytnutím ani žádná palestinská organizace poskytující podporu, a
- SW neměl dostatek peněz, aby získal lékařskou pomoc z jiného zdroje, a nebyl schopen získat přístup k tomuto léčivému přípravku.

14. Rozhodnutím ze dne 9. prosince 2020 CNDA přiznal SW postavení uprchlíka z důvodu, že UNRWA mu nemohla zajistit přístup ke specializované lékařské péči, kterou jeho zdravotní stav vyžaduje. Navíc mu UNRWA nezaručila životní podmínky odpovídající úkolu, který jí byl svěřen, a vystavila ho situaci vážného ohrožení osobní bezpečnosti. Je tak třeba mít za to, že SW byl donucen Libanon opustit.

15. OFPRA proti tomuto rozhodnutí podal kasační opravný prostředek ke Conseil d'État (Státní rada, Francie), v němž zaprvé uplatňoval, že CNDA nezkoumal, zda SW Libanon opustil, protože byl nucen opustit oblast působení UNRWA ve světle ohrožení jeho bezpečnosti; zadruhé, že se tento soud dopustil nesprávného právního posouzení, když konstatoval, že neschopnost UNRWA hradit nebo jiným způsobem zajistit zdravotní péči SW je důvodem k domněnce, že účinná ochrana nebo podpora ze strany této agentury již není dále udělována; a zatřetí, že se dopustil dalšího nesprávného právního posouzení, když měl za to, že hrazení specializované

lékařské péče⁶ je součástí úkolu UNRWA. OFPRA dále tvrdil, že nebylo prokázáno, že by SW v Libanonu náležitou lékařskou péčí nemohl získat.

16. Conseil d'État (Státní rada) připomněla, že podle čl. 12 odst. 1 písm. a) směrnice 2011/95 je osoba vyloučena z postavení uprchlíka, pokud spadá do působnosti čl. 1 odst. D Ženevské úmluvy, což je případ, kdy dotčená osoba je osobou bez státní příslušnosti palestinského původu, která využila ochrany nebo podpory ze strany UNRWA, pokud neplatí, že tato ochrana nebo podpora již není „dále udělována“. S odvoláním na rozsudek *Abed El Karem El Kott* a další tento soud uvedl, že tomu tak je, jestliže osoba byla nucena opustit oblast působení této agentury, jelikož se osoba nacházela v situaci vážného ohrožení osobní bezpečnosti a UNRWA nemohla zajistit dané osobě životní podmínky odpovídající úkolu, který jí byl svěřen.

17. Za těchto podmínek se Conseil d'État (Státní rada) rozhodla přerušit řízení a položit Soudnímu dvoru tyto předběžné otázky:

- „1) Musí být bez ohledu na ustanovení vnitrostátního práva, která za určitých podmínek povolují pobyt cizince z důvodu jeho zdravotního stavu a případně jej chrání před opatřením k ukončení pobytu, ustanovení čl. 12 odst. 1 písm. a) směrnice 2011/95/EU vykládáno v tom smyslu, že na nemocnou [osobu bez státní příslušnosti palestinského původu], která poté, co skutečně přijala ochranu nebo podporu ze strany UNRWA, opustí stát nebo území nacházející se v oblasti působení tohoto orgánu, kde měla obvyklé bydliště, a to z důvodu, že tam nemá dostatečný přístup k péči a léčbě, které její zdravotní stav vyžaduje, a že tento nedostatek péče a léčby představuje reálnou hrozbu pro její život nebo fyzickou integritu, lze nahlížet tak, že se nachází ve stavu vážného ohrožení osobní bezpečnosti a v situaci, kdy UNRWA není schopna zajistit jí životní podmínky odpovídající svému poslání?
- 2) Pokud tomu tak je, jaká kritéria – týkající se například závažnosti nemoci nebo povahy nezbytné péče – umožňují takovou situaci identifikovat?“

18. Žádost o rozhodnutí o předběžné otázce ze dne 22. března 2022 byla zapsána do rejstříku dne 3. května 2022. SW, belgická a francouzská vláda, jakož i Evropská komise předložili písemná vyjádření. Na jednání konaném dne 26. ledna 2023 byly zastoupeny pouze francouzská vláda a Komise.

IV. Analýza

19. Ustanovení čl. 12 odst. 1 písm. a) směrnice 2011/95, které uvádí v platnost a začleňuje do unijního práva obsah čl. 1 odst. D Ženevské úmluvy⁷, obsahuje *ustanovení o vyloučení* i *ustanovení o začlenění*⁸.

⁶ – V žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce je použit pojem „terciární zdravotní péče“. Tento pojem, jak na jednání vysvětlili účastníci řízení a zúčastněné strany, je třeba chápat jako odkaz na zdravotní péči, která zahrnuje pokročilou a komplexní diagnostiku, postupy a léčbu.

⁷ – Podle bodu 3 odůvodnění směrnice 2011/95 je unijní azylový systém založen na „úplném uplatňování a začlenění ženevské Úmluvy“ a řada ustanovení této směrnice odkazuje na ustanovení této úmluvy nebo reprodukuje její obsah. Kromě toho článek 18 Listiny základních práv Evropské unie (dále jen „Listina“) stanoví, že „právo na azyl je zaručeno při dodržování Ženevské úmluvy“, a podle čl. 78 odst. 1 SFEU musí být společná azylová politika „v souladu“ s touto úmluvou. Z toho vyplývá, že ačkoliv Evropská unie není signatářem Ženevské úmluvy, unijní právní rámec v oblasti azylu musí být vykládán v souladu s ní (v tomto smyslu viz rovněž rozsudek *Bolbol*, bod 37).

⁸ – V tomto smyslu viz rozsudek *Alheto*, bod 87. V tomto rozsudku Soudní dvůr označil ustanovení o vyloučení za „důvod pro vyloučení z postavení uprchlíka“ a ustanovení o začlenění za důvod, „aby se důvod pro vyloučení nadále neuplatňoval“. V zájmu jednoduchosti místo toho raději používám pojmy „ustanovení o vyloučení“ a „ustanovení o začlenění“.

20. Na jedné straně stanoví, že pokud osoba spadá do oblasti působnosti čl. 1 odst. D Ženevské úmluvy – *in casu*, protože jde o osobu bez státní příslušnosti palestinského původu, na kterou se vztahuje ochrana nebo podpora UNRWA –, je vyloučena z přiznání postavení „uprchlíka“ podle směrnice 2011/95 stejně, jako je taková osoba vyloučena z postavení „uprchlíka“ podle Ženevské úmluvy⁹.

21. Na druhou stranu, lze-li mít za to, že pokud tato ochrana nebo podpora již není „dále udělována“, taková osoba „nabývá [*ipso facto*] nároku na výhody“ podle uvedené směrnice (stejně jako nabývá nároku na výhody podle Ženevské úmluvy). Z tohoto *lex specialis* vyplývá, že ustanovení o vyloučení podle čl. 12 odst. 1 písm. a) směrnice 2011/95 se na osobu bez státní příslušnosti palestinského původu přestane vztahovat pouze v případě, že lze mít za to, že ochrana nebo podpora ze strany UNRWA již není „dále udělována“. V takovém případě však dotčená osoba musí být považována za „uprchlíka“ podle této směrnice – a nabývá nároku na výhody podle režimu použitelného na uprchlíky podle téže směrnice¹⁰, – aniž by musela splňovat požadavky, které se vztahují na ostatní žadatele o azyl¹¹. Jak uvedl generální advokát Mengozzi ve svém stanovisku ve věci Alheto¹², osobám spadajícím do působnosti čl. 12 odst. 1 písm. a) směrnice 2011/95 je mezinárodním společenstvím již přiznáno postavení uprchlíka. Důvodem, proč se na ně vztahuje vyloučení podle tohoto ustanovení, je to, že již využívají zvláštního programu ochrany svěřeného agentuře nebo orgánu OSN (*in casu* UNRWA).

22. Podstatou první otázky předkládajícího soudu je, zda se ustanovení o začlenění v čl. 12 odst. 1 písm. a) směrnice 2011/95 může vztahovat na osobu bez státní příslušnosti palestinského původu, které byla poskytnuta ochrana nebo podpora ze strany UNRWA a která je konfrontována s nemožností získat v oblasti působení této agentury přístup k lékařské péči, kterou její zdravotní stav vyžaduje. Druhá otázka, která je závislá na odpovědi Soudního dvora na první otázku, směřuje k získání pokynů ohledně kritérií, která musí vnitrostátní soudy použít za účelem určení situací, na které se toto ustanovení skutečně vztahuje.

23. Tyto otázky budu zkoumat postupně.

A. První otázka: lze použít ustanovení o začlenění?

24. Než budu analyzovat problém nastolený první otázkou, rád bych učinil několik předběžných poznámek kontextuální povahy týkajících se výjimečné právní situace osob bez státní příslušnosti palestinského původu, které využily ochrany nebo podpory ze strany UNRWA.

⁹ – Ustanovení o vyloučení se vztahuje pouze na osoby, které skutečně využily ochrany nebo podpory poskytované ze strany UNRWA. Nemůže se vztahovat na osoby, které jsou nebo byly oprávněny k ochraně nebo podpoře ze strany této agentury, ale které ji ve skutečnosti nevyužily (viz rozsudek Bolbol, bod 51).

¹⁰ – Viz rozsudek Abed El Karem El Kott a další, bod 71.

¹¹ – Dotčená osoba zejména nemusí prokazovat oprávněnou obavu před pronásledováním ve smyslu čl. 2 písm. d) směrnice 2011/95. Vnitrostátní orgány však stále musí ověřovat, zda osoba nespádá do působnosti některého z důvodů pro vyloučení uvedených v čl. 12 odst. 1 písm. b) a čl. 12 odst. 2 a 3 uvedené směrnice (v tomto smyslu viz rozsudek Alheto, bod 86 a citovaná judikatura). Kromě toho osoba nadto musí o postavení uprchlíka požádat. Skutečnost, že dotčené osoby nabývají nároku na výhody podle směrnice 2011/95, nezakládá bezpodmínečné právo na postavení uprchlíka (viz rozsudek Abed El Karem El Kott a další, bod 75).

¹² – C-585/16, EU:C:2018:327, bod 36.

1. Výjimečná právní situace osob bez státní příslušnosti palestinského původu, které využily ochrany nebo podpory ze strany UNRWA

25. K dnešnímu dni a navzdory skutečnosti, že čl. 1 odst. D Ženevské úmluvy je formulován široce¹³, je zřejmé, že v něm obsažené ustanovení o vyloučení – totožné s tím uvedeným v čl. 12 odst. 1 písm. a) směrnice 2011/95 – se vztahuje pouze na osoby, kterým je poskytována ochrana nebo podpora ze strany UNRWA, tedy na osoby bez státní příslušnosti palestinského původu nacházející se v oblasti působení této agentury, které této ochrany nebo pomoci skutečně využily.

26. Tyto osoby podléhají *zvláštnímu* režimu, jelikož jsou jedinou kategorií osob, které jsou na základě příslušných ustanovení vyloučeny z přiznání postavení uprchlíka podle této úmluvy a uvedené směrnice.

27. Jak uvedla generální advokátka Sharpston¹⁴, čl. 1 odst. D Ženevské úmluvy byl sepsán ve specifickém kontextu. Byl vypracován krátce po izraelsko-arabském konfliktu v roce 1948 s cílem mimo jiné předcházet hromadnému odchodu z geografické oblasti, kterou bývala Palestina, a vyvarovat se překrývání pravomocí mezi UNHCR a UNRWA¹⁵. Vyloučení osob bez státní příslušnosti palestinského původu z této úmluvy bylo odůvodněno skutečností, že tyto osoby měly požívat přiměřené a rovnocenné úrovně ochrany ze strany UNRWA v oblasti jejího působení, a jako takové v zásadě neměly důvod spoléhat se na ochranu poskytovanou tímto nástrojem¹⁶.

28. Zvláštní zacházení s osobami bez státní příslušnosti palestinského původu mělo navíc původně trvat pouze po omezenou dobu. Cílem čl. 1 odst. D Ženevské úmluvy bylo zajistit, aby se těmto osobám nadále dostávalo ochrany, dokud nebude jejich postavení definitivně vyřešeno v souladu s příslušnými rezolucemi přijatými Valným shromážděním Organizace spojených národů¹⁷. Řešení v tomto ohledu však dosud nebylo nalezeno. Proto je čl. 1 odst. D Ženevské úmluvy stále v platnosti a jeho obsah se odráží v čl. 12 odst. 1 písm. a) směrnice 2011/95.

29. Po těchto upřesněních bych poznamenal, že v rámci použití směrnice 2011/95 se zvláštní režim, kterému podléhají osoby bez státní příslušnosti palestinského původu, týká pouze možnosti udělení postavení uprchlíka a nikoli doplňkové ochrany¹⁸.

30. V této souvislosti připomínám, že Ženevská úmluva a směrnice 2011/95 vyžadují, aby osobám, které na základě těchto příslušných nástrojů skutečně získají postavení uprchlíka, byla hostitelským nebo členským státem přiznána řada práv. Tato práva musí být přiznána ve stejné míře jako ta, která jsou zaručena státním příslušníkům tohoto státu, nebo alespoň ve stejné míře jako ta, která jsou v daném státě zaručena cizincům¹⁹. Pokud jde o zdravotní péči, podotýkám, že článek 30 směrnice 2011/95 stanoví, že „osoby požívající mezinárodní ochrany“, tedy „uprchlíci“ i „osoby požívající doplňkové ochrany“ ve smyslu této směrnice, mají právo na přístup ke zdravotní péči za *stejných* podmínek, jaké platí pro státní příslušníky členských států.

¹³ – Článek 1 odst. D Ženevské úmluvy na UNRWA konkrétně neodkazuje. Místo toho odkazuje obecněji na „orgány nebo odborné organizace Spojených národů jiné než [UNHCR]“.

¹⁴ – Viz stanovisko generální advokátky E. Sharpston ve věci Bolbol (C-31/09, EU:C:2010:119, bod 41).

¹⁵ – Tamtéž, bod 43.

¹⁶ – Viz bod 21 výše.

¹⁷ – Viz rozsudek Abed El Karem El Kott a další, bod 62.

¹⁸ – Tamtéž, bod 68.

¹⁹ – Viz například svoboda náboženského vyznání (článek 4 Ženevské úmluvy), přístup k soudům, právní pomoc a výjimka z povinnosti poskytnout záruku na náklady soudního řízení (článek 16), veřejná podpora (článek 23) a pracovní zákonodárství a sociální zabezpečení (čl. 24 odst. 1).

31. Osoby bez státní příslušnosti palestinského původu, které využily ochrany nebo podpory ze strany UNRWA, nejsou z důvodu svého zvláštního právního postavení oprávněny dovolávat se tohoto ustanovení, *pokud a dokud* nebude prokázáno, že ochrana nebo podpora ze strany UNRWA jim již není „dále udělována“ ve smyslu čl. 12 odst. 1 písm. a) uvedené směrnice nebo jim není poskytnuta doplňková ochrana.

2. Kdy již ochrana nebo podpora ze strany UNRWA není „dále udělována“: judikatura Soudního dvora

32. Soudní dvůr již několik otázek týkajících se výkladu čl. 12 odst. 1 písm. a) směrnice 2011/95 objasnil. Zejména uvedl, že „ochrana nebo podpora“ ze strany UNRWA ve smyslu tohoto ustanovení již není „dále udělována“ ve všech situacích, kdy *není schopna* plnit svůj úkol²⁰. V tomto ohledu postačí, pokud k ukončení udělování došlo z „jakéhokoli důvodu“, jak uvádí samotný čl. 12 odst. 1 písm. a) této směrnice.

33. Soudní dvůr význam těchto pojmů („z jakéhokoli důvodu“) rozvedl a rozhodl, že se nevztahují pouze na události, které se týkají přímo UNRWA (například zrušení této agentury). Důvod, proč není taková ochrana nebo podpora dále udělována, totiž může v širším měřítku rovněž vyplývat z okolností, které jsou nezávislé na vůli dotčené osoby a nutí ji oblast působení UNRWA opustit.²¹

34. V této souvislosti Soudní dvůr dále uvedl, že na takovou osobu musí být nahlíženo tak, že je nucena oblast působení UNRWA opustit, pokud se na základě individuálního posouzení všech relevantních důkazů²² ukáže, že se nachází ve stavu vážného ohrožení osobní bezpečnosti (první kritérium) a není-li mu UNRWA schopna zajistit v dané oblasti životní podmínky odpovídající úkolu, který jí byl svěřen (druhé kritérium)²³.

35. Všechny zúčastněné strany se v projednávané věci shodují na tom, že aby bylo možné určit, zda ochrana nebo podpora ze strany UNRWA již není „dále udělována“ ve smyslu čl. 12 odst. 1 písm. a) směrnice 2011/95, a tedy zda musí být přiznáno postavení uprchlíka, je situaci v původním řízení třeba posuzovat na základě těchto dvou kritérií. Poznamenávám, že předkládající soud ve své první otázce uvádí stejná kritéria jako relevantní měřítko, na jejichž základě musí být toto posouzení provedeno.

3. Použití ustanovení o začlenění na případy týkající se nemožnosti získat přístup k lékařské péči v oblasti působení UNRWA

a) První kritérium: vážné ohrožení osobní bezpečnosti

36. Podle mého názoru je zřejmé, že první kritérium, totiž to, zda existuje vážné ohrožení osobní bezpečnosti, *může* být splněno v určitých případech, kdy je pro osobu v oblasti působení UNRWA nemožné získat přístup k lékařské péči.

²⁰ – Viz rozsudek *Abed El Karem El Kott* a další, bod 56.

²¹ – Tamtéž, body 58 a 59. Pro úplnost dodávám, že Soudní dvůr uvedl, že pouhá nepřítomnost v této oblasti nebo pouhé dobrovolné rozhodnutí ji opustit nelze samozřejmě považovat za ukončení ochrany nebo podpory.

²² – V tomto ohledu je třeba vzít v úvahu relevantní okolnosti, které existují nejen v době, kdy tato osoba opouští zónu působení UNRWA, ale také v době, kdy příslušné správní nebo soudní orgány posuzují žádost o přiznání postavení uprchlíka nebo rozhodnutí o odmítnutí udělení takového postavení [viz rozsudek *Secretary of State for the Home Department* (Postavení uprchlíka osoby bez státní příslušnosti palestinského původu), bod 58].

²³ – Viz rozsudek *Abed El Karem El Kott* a další, bod 63.

37. V tomto ohledu mohu bez problémů souhlasit s tím, že pojem „osobní bezpečnost“ se na první pohled jeví jako odkaz na situace zahrnující hrozby, které jsou pro člověka vnější, nikoli vnitřní. Je snazší si představit, že k vážnému ohrožení osobní bezpečnosti dochází v situaci zahrnující přírodní katastrofu (jako je povodeň nebo zemětřesení) nebo když, jak tvrdí belgická a francouzská vláda, je škoda *úmyslně způsobena* jinou osobou, subjektem nebo silou²⁴, na rozdíl od případů, kdy primární příčinou újmy dané osoby je *přírozeně se vyskytující* zdravotní stav. Podle mého názoru, a jak tvrdí Komise, je však tento pojem dostatečně široký na to, aby pokryl i takové situace vnitřní povahy, kdy je osoba vystavena újmě, která jí není způsobena úmyslně nebo zvenčí, ale která se vyskytuje *přírozeně* a vnějšími faktory je pouze zhoršována (například neschopností UNRWA zajistit odpovídající materiální podmínky nebo poskytnout vhodnou lékařskou péči)²⁵.

38. Soudní dvůr již skutečně konstatoval, že v situaci, kdy osoba tvrdí, že nemá přístup ke vzdělání nebo lékařské péči, která by s ohledem na její vrozené závažné zdravotní postižení odpovídala jejím potřebám, může docházet k vážnému ohrožení osobní bezpečnosti²⁶. Pojem „osobní bezpečnost“ tak již byl aplikován na případy, kdy *primární nebo původní příčina* újmy dané osoby není vnější, ale souvisí s postižením nebo zdravotním stavem, který je vrozený nebo, obecněji řečeno, *přírozeně se vyskytující* a je pro tuto osobu čistě *interní* povahy²⁷ a kde pouze *zhoršující se příčina* tohoto ohrožení, tedy nemožnost získat přístup k lékařské péči nebo léčbě, je spojena s prvky, které jsou ve vztahu k dotčené osobě *vnější*²⁸.

39. V tomto ohledu je zřejmé, že nejenže *primární příčina* újmy dané osoby může být čistě vnitřní, ale obecněji i to, že *vnější důvod*, který tuto újmu zhoršuje (tedy vnější důvod toho, proč daná osoba nemůže v oblasti působení UNRWA získat přístup k požadované lékařské péči nebo léčbě), je nepodstatný. Tento přístup mohl být úmyslně odepřen nebo se požadovaná lékařská péče nebo léčba mohly stát prostě nedostupnými z důvodu nedostatku materiálních zdrojů nebo finančních prostředků na straně UNRWA nebo z jakéhokoli jiného důvodu (opět vyjma těch, nad kterými má dotčená osoba kontrolu a které vůči ní nejsou vnější). Na rozdíl od toho, co tvrdí

²⁴ – Například v situacích dotčených v řízení, které vedlo k vydání rozsudku *Abed El Karem El Kott* a další, byly dotčené osoby uráženy, týrány, svévolně zatčeny, mučeny nebo ponižovány libanonskými vojáky a jejich domov byl vypálen nebo poškozen či jim bylo vyhrožováno smrtí.

²⁵ – Rozumím tomu, že podle belgické vlády jsou v zásadě relevantní pouze hrozby nebo nedostatky, které postihují osoby bez státní příslušnosti palestinského původu *jako skupinu*, nebo ty, které jsou systémové povahy (na rozdíl od individuálních nebo izolovaných hrozeb). Takový restriktivní výklad je podle mého názoru nesprávný. Pokud by měl být přístup této vlády akceptován, pak by individuální posouzení, které musí vnitrostátní orgány provést, ztratilo smysl. Soudní dvůr navíc již potvrdil, že stačí prokázat, že podpora nebo ochrana ze strany UNRWA skutečně již nejsou z jakéhokoli důvodu poskytovány, a to i „z objektivních důvodů nebo z důvodů souvisejících s individuální situací žadatele“ [viz rozsudek Secretary of State for the Home Department (Postavení uprchlíka osoby bez státní příslušnosti palestinského původu), bod 72].

²⁶ – Tamtéž, body 24 a 50.

²⁷ – Jak zdůraznil žadatel v původním řízení, „zdraví“ a „zdravotní postižení“ jsou uvedeny mezi „osobními okolnostmi“, které mohou osobě bez státní příslušnosti palestinského původu umožnit získat postavení uprchlíka podle pokynů UNHCR k mezinárodní ochraně č. 13, bod 24.

²⁸ – Podle mého názoru je důležité, aby se zdravotní stav člověka v důsledku těchto vnějších faktorů zhoršoval. Soudím, že je rozdíl, pokud není poskytována absolutně žádná léčba nebo lékařská péče, která by mohla zmírnit bolest nebo utrpení dané osoby, nebo pokud tato osoba požadovanou léčbu prostě odmítne podstoupit a tedy pokud má toto zhoršování vnitřní, nikoliv vnější příčinu.

belgická a francouzská vláda, není nutné prokazovat, že UNRWA nebo stát, na jehož území působí, měly v úmyslu ublížit této osobě tím, že by jí svým jednáním nebo opomenutím připravily o požadovanou lékařskou péči²⁹. Úmysl této povahy není nezbytné prokazovat³⁰.

40. Samozřejmě si jsem vědom, že kromě ohrožení osobní bezpečnosti musí být splněny ještě dva požadavky: zaprvé, hrozby musí být takové povahy, aby se jednalo o „vážné ohrožení“ osobní bezpečnosti, a zadruhé újma, kterou by daná osoba utrpěla, pokud by zůstala v oblasti působení UNRWA, musí být závažná (v opačném případě není takové hrozby možné považovat za dostatečně závažné k tomu, aby ohrožily „osobní bezpečnost“). Pokud jde o první z těchto požadavků, totiž zda existuje stav „vážného ohrožení“, je zřejmé, že tento výraz se vztahuje k *autenticitě nebezpečí*, že příslušné hrozby pro osobní bezpečnost se skutečně zhmotní a že osobní bezpečnost bude negativně ovlivněna, pokud daná osoba zůstane v oblasti působení UNRWA. Aby bylo jasno, souhlasím s žadatelem v původním řízení, že hrozby nemohou být pouze hypotetické. Musí být dostatečně *skutečné*, aby vedly k závažnému riziku negativně ovlivňujícímu jeho osobní bezpečnost.

41. Pokud jde o druhý z těchto požadavků, a sice zda je míra utrpěné újmy dostatečně závažná, aby bylo možné mít za to, že tyto hrozby mají vliv na „osobní bezpečnost“, ve své odpovědi na druhou otázku podrobněji nastíním prahovou hodnotu, která je v tomto ohledu požadována. Prozatím však postačí říci, že alespoň *některé* případy zahrnující nemožnost získání přístupu k požadované lékařské péči, zejména ty, kdy se bez této léčby dotýčná osoba ocitne v život ohrožující situaci, podle mého názoru tuto prahovou hodnotu závažné újmy naplní.

42. V tomto ohledu podotýkám, že Komise například situaci SW považuje za jeden z těchto případů. Připomínám, že SW trpí závažnou genetickou poruchou. S výhradou ověření ze strany vnitrostátních soudů se jeví, a účastníci původního řízení to skutečně nezpochybňují, že pokud SW nezíská přístup k požadované lékařské péči, délka jeho života a šance na přežití se výrazně sníží. Za takových okolností musí být úroveň utrpěné újmy jistě považována za závažnou.

43. V návaznosti na tato objasnění a na vysvětlení, proč jsem toho názoru, že v situaci, kdy osoba tvrdí, že nemá v oblasti působení UNRWA přístup k lékařské péči, která by odpovídala jejím potřebám, může existovat vážné ohrožení osobní bezpečnosti, učiním ještě dvě poznámky.

44. Opět v rozporu s tím, co tvrdí belgická a francouzská vláda, jsem zaprvé toho názoru, že k prokázání stavu vážného ohrožení osobní bezpečnosti není nutné posuzovat, zda osoba, jako je SW, má „odůvodněnou obavu z pronásledování“ nebo je „vystavena reálnému nebezpečí vážné újmy“ ve smyslu čl. 5 odst. 1 a článku 6 směrnice 2011/95. Jak vysvětlila Komise, požadavek existence stavu vážného ohrožení osobní bezpečnosti s existencí takové odůvodněné obavy nebo reálného nebezpečí ve smyslu těchto ustanovení, která se mj. týkají pouze pronásledování nebo újmy ze strany určitých subjektů, nesouvisí.

²⁹ – Viz rozsudek Secretary of State for the Home Department (Postavení uprchlíka osoby bez státní příslušnosti palestinského původu), body 70 a 71.

³⁰ – Dodávám, že judikatura Soudního dvora, na které tyto vlády zakládají své argumenty (která v podstatě uvádí, že osobě, která trpí vážným onemocněním, nemusí být udělena mezinárodní ochrana z pouhého důvodu, že v zemi jejího původu jí nemůže být poskytnuta vhodná léčba, pokud nejde o úmyslné odepírání péče [viz rozsudek ze dne 18. prosince 2014, M'Bodj (C-542/13, EU:C:2014:2452, bod 36)], se netýká osob bez státní příslušnosti palestinského původu, ale jiných žadatelů o azyl. Jak jsem uvedl v bodech 26 a 28 výše, osoby bez státní příslušnosti palestinského původu nejsou ve stejné situaci ani nepodléhají stejným požadavkům jako ostatní žadatelé o azyl.

45. Jinak by osoba bez státní příslušnosti palestinského původu, jako je SW, musela k tomu, aby spadala do působnosti ustanovení o začlenění v čl. 12 odst. 1 písm. a) uvedené směrnice, prokázat, že splňuje stejné podmínky jako osoby, které do působnosti tohoto ustanovení nespádají. To by bylo v rozporu se smyslem *lex specialis* představovaným tímto ustanovením, podle kterého má osoba, na kterou se vztahuje, nárok na postavení „uprchlíka“, pokud může prokázat, že ochrana nebo podpora ze strany UNRWA jí již není „dále udělována“, aniž by musela splňovat obecné podmínky uvedené v této směrnici, které se vztahují pouze na ostatní žadatele o azyl³¹. Kromě toho by došlo v podstatě ke smíšení těchto dvou velmi odlišných právních problémů.

46. Zadruhé bych také rád objasnil, že pro zjištění, že osoba se nachází ve stavu vážného ohrožení osobní bezpečnosti, není nutné systematicky posuzovat, zda takové vážné ohrožení pro dotčenou osobu existuje na všech územích, kde agentura působí. To by bylo zcela nepřiměřené. Spíše je nutné vzít v úvahu *všechny* části oblasti působení UNRWA, do kterých má dotčená osoba *konkrétní* možnost vstoupit a bezpečně v nich pobývat³².

b) Druhé kritérium: zda UNRWA není schopna v oblasti svého působení zajistit dané osobě životní podmínky odpovídající úkolu, který jí byl svěřen

47. Pokud jde o druhé kritérium, konkrétně to, zda se pro UNRWA stalo nemožným zaručit v oblasti svého působení této osobě životní podmínky přiměřené úkolu, který jí byl svěřen, poznamenávám, že argumentace zúčastněných stran se v tomto případě zaměřila na to, jak je třeba „úkol“ UNRWA chápat jednak obecně (1) a jednak konkrétně s ohledem na léčebné nebo zdravotní potřeby (2).

48. Francouzská vláda se v tomto ohledu domnívá, že úkol UNRWA zahrnuje *pouze* poskytování primární, základní lékařské péče a vylučuje poskytování péče specializované, složitější, jako je ta, kterou vyžaduje SW. Nelze podle ní mít za to, že úkol UNRWA „není dále“ naplňován ve smyslu čl. 12 odst. 1 písm. a) směrnice 2011/95 v situaci, kdy osoba bez státní příslušnosti palestinského původu čelí nemožnosti zajištění přístupu k lékařské péči, která je relativně neobvyklá nebo složitá a přesahuje rámec základní lékařské péče.

49. Níže vysvětlím, proč nesouhlasím.

1) Úkol UNRWA obecně

50. Na úvod připomínám, že UNRWA je financována převážně z dobrovolných příspěvků členských států OSN. V důsledku toho se *provozní kapacita* agentury mění v závislosti na periodických rozhodnutích těchto členských států, která se samozřejmě mohou v závislosti na rozpočtových omezeních a řadě dalších faktorů v průběhu času měnit. Podle mého názoru však tato skutečnost neznamená, že by se současně s touto provozní kapacitou měnil i samotný *úkol* UNRWA. Ve skutečnosti se jedná o dva odlišné koncepty: „provozní kapacita“ se týká „dostupných prostředků“, zatímco „úkol“ se týká „základního účelu“ (neboli *raison d'être*) UNRWA. Obecně řečeno, prostředky dosahování cílů se mohou často měnit, ale základní účel by měl být pevně daný v čase a trvalý.

³¹ – Viz bod 21 výše.

³² – Viz rozsudek Spolková republika Německo (Postavení osoby bez státní příslušnosti palestinského původu jako uprchlíka), bod 67.

51. Podle mého názoru to byl tento pevně daný a trvalý základní účel neboli *raison d'être* UNRWA, který chtěl Soudní dvůr vyjádřit odkazem na „úkol“ UNRWA jako na relevantní prvek pro určení toho, „zda UNRWA není schopna v oblasti svého působení zajistit dané osobě životní podmínky odpovídající *úkol*u, který jí byl svěřen“, a zda se tedy uplatní ustanovení o začlenění v čl. 12 odst. 1 písm. a) směrnice 2011/95. To, zda má UNRWA k dispozici dostatečné materiální prostředky a provozní kapacitu, nesouvisí s rozsahem samotného úkolu, ale s (ne)schopností této agentury tento úkol plnit.

52. V této souvislosti připomínám, jak uvedla Komise, že úkol UNRWA (tedy její základní účel) není stanoven v žádném statutu, ale vyplývá z příslušných rezolucí Valného shromáždění OSN. Nelze jej tedy odvodit z jednoho zdroje. Kromě toho je formulace použitá v různých rezolucích v tomto ohledu poměrně široká. Konkrétně v souladu s rezolucí Valného shromáždění OSN č. 74/83 ze dne 13. prosince 2019 musí UNRWA provádět své operace „v zájmu dobrých životních podmínek, ochrany a lidského rozvoje palestinských uprchlíků“ obecně.

53. Na toto vyjádření se Soudní dvůr odvolával ve své judikatuře, v níž uvedl, že UNRWA byla zřízena za účelem poskytování ochrany a podpory osobám, které jsou u ní zaregistrovány „za účelem zlepšení svých životních podmínek jako uprchlíků“.³³

54. Soudní dvůr rovněž uvedl, že jak vyplývá ze znění různých rezolucí Valného shromáždění OSN, cílem zvláštního režimu, který se vztahuje na osoby bez státní příslušnosti palestinského původu, je zajistit, aby tato skupina osob byla nadále chráněna a aby těmto osobám byla poskytována *účinná* ochrana nebo podpora, tedy nejen to, aby jim byla zaručena existence orgánu nebo agentury, jejichž úkolem je takovou podporu nebo ochranu poskytovat³⁴. V důsledku toho se jeví, že Soudní dvůr chápe úkol UNRWA tak, že zahrnuje poskytování účinné (a nikoli pouze abstraktní) ochrany nebo podpory osobám u ní registrovaným za účelem zlepšení jejich životních podmínek.

55. Ve světle těchto úvah nyní zanalyzuji, co konkrétně „úkol“ UNRWA zahrnuje s ohledem na léčebné nebo zdravotní potřeby takových osob.

2) Úkol UNRWA konkrétně s ohledem na léčebné nebo zdravotní potřeby

56. Vzhledem k tomu, že úkol UNRWA spočívající v poskytování účinné ochrany nebo podpory osobám, které jsou u ní zaregistrovány, není jasně definován a nelze jej vyvodit z jediného zdroje, Soudní dvůr požádal účastníky řízení a zúčastněné strany, aby na jednání objasnili, co tento úkol obnáší, pokud jde o léčebné nebo zdravotní potřeby dotčených osob.

57. Ve svých odpovědích všichni odkazovali na obsah rezoluce Valného shromáždění OSN č. 74/83 ze dne 13. prosince 2019, z něhož vyvozují, že úkol UNRWA spočívá v *účinné* „podpoře při naplňování základních zdravotních [...] potřeb“. Tyto podmínky však chápou různě.

58. Na jedné straně žadatel v původním řízení, s nímž souhlasí Komise, zdůraznil, že není důležité posuzovat, zda je daný typ lékařské péče v poslání UNRWA obecně zahrnut, nebo z něj vyloučen. Je třeba zaujmout účelový přístup a místo toho se zaměřit na míru ochrany nebo podpory, která musí být poskytnuta osobám bez státní příslušnosti palestinského původu v oblasti působení

³³ – Viz rozsudky Alheto, bod 84, a Spolková republika Německo (Postavení osoby bez státní příslušnosti palestinského původu jako uprchlíka), bod 48.

³⁴ – V tomto smyslu viz rozsudek Abed El Kareem El Kott a další, bod 60.

UNRWA, a v každém jednotlivém případě posoudit, zda konkrétní léčebné nebo zdravotní potřeby dotčené osoby jsou s ohledem na tuto úroveň naplněny. Typ lékařské péče, byť vysoce specializované, je irelevantní.

59. Na druhé straně francouzská vláda uvedla, jak jsem již konstatoval v bodě 48 výše, že „pomoc při uspokojování základních zdravotních [...] potřeb“ zahrnuje pouze poskytování základní, primární lékařské péče³⁵. Tato vláda se domnívá, že UNRWA není odpovědná za poskytování komplexní nebo specializované lékařské péče.

60. S tímto názorem nesouhlasím. Mám za to, že francouzská vláda zaměňuje úkol UNRWA spočívající v *účinné* podpoře při naplňování základních *léčebných nebo zdravotních potřeb* (který je koncipován tak, aby prostřednictvím přístupu zaměřeného spíše na cíle než na prostředky zajistila základní léčebné a zdravotní potřeby osob registrovaných u UNRWA, ať už jsou k tomu potřebné jakékoli prostředky) s povinností poskytovat základní *zdravotní péči*, tedy povinností zpřístupnit týmž osobám určité minimální lékařské prostředky (například poskytnutí lékárníček nebo základní medikace, která není komplexní ani specializovaná).

61. V tomto ohledu jsem toho názoru, že UNRWA samozřejmě nemůže zaručit přístup ke všem typům léků nebo léčby. V souladu se svým úkolem „pomoci při uspokojování základních zdravotních [...] potřeb“ však musí osobám u ní registrovaným *účinně* pomáhat získat přístup k péči nebo léčbě nezbytných k uspokojení jejich základních zdravotních nebo léčebných potřeb – zejména pokud je péče nebo léčba nezbytná v souvislosti se zdravotním stavem, který by bez ní mohl vést ke smrti. Úroveň závažnosti, která je v tomto ohledu vyžadována za účelem vymezení toho, co je považováno za základní zdravotní nebo léčebnou potřebu, rozeberu v části B níže v rámci své odpovědi na druhou otázku. Již v této fázi však mohu konstatovat, že pokud je člověk v situaci ohrožení života, jako se to jeví v případě SW³⁶, protože UNRWA mu buď nemůže účinně pomoci, nebo mu účinně nepomáhá při získávání přístupu k lékařské péči nebo léčbě nezbytné při jeho onemocnění nebo v jeho zdravotním stavu, pak je třeba mít za to, že UNRWA není schopna zaručit uspokojení základních zdravotních nebo léčebných potřeb dané osoby, a tedy to, že „v oblasti svého působení zajistí dané osobě životní podmínky odpovídající úkolu, který jí byl svěřen“.

62. Aby bylo jasno, mohu snadno souhlasit s tím, že lékařská péče, k níž SW potřebuje přístup, je poněkud komplexní a specializovaná. Informace uvedené ve spisu naznačují, že SW potřebuje nejen krevní transfuze, ale také specializovaný léčivý přípravek dostupný za určitou cenu (kterou UNRWA údajně nemůže nést). Podle mého názoru však složitost léčby, vysoké náklady nebo její specializovaná povaha nejsou relevantní pro rozsah samotného *úkolu* UNRWA, ale spíše pro to, zda je či není možné, aby tato agentura svůj úkol plnila³⁷.

63. V tomto ohledu připomínám, že za účelem určení, „zda UNRWA není schopna v oblasti svého působení zajistit dané osobě životní podmínky odpovídající úkolu, který jí byl svěřen“, musí příslušné správní nebo soudní orgány posoudit, zda dotčená osoba může požadované ochrany nebo podpory skutečně požívat, či nikoli³⁸. To, zda UNRWA není požadovanou ochranu nebo podporu k uspokojení základních léčebných nebo zdravotních potřeb dotčené osoby vůbec

³⁵ – Poznamenávám, že podle dopisu UNRWA ze dne 22. září 2021 adresovanému UNHCR, který popisuje mandát a služby UNRWA (dostupného na následující adrese: https://www.unrwa.org/resources/about-unrwa/UNRWA_letter_to_UNHCR), se jeví, že služby UNRWA zahrnují poskytování mimo jiné základního vzdělání a základní zdravotní péče. Na první pohled se tedy zdá, že terciární lékařská péče zahrnuta není, ale podle mého názoru tato mezera nutně nevede k záporné odpovědi na první otázku.

³⁶ – To samozřejmě přísluší ověřit vnitrostátním soudům.

³⁷ – Viz body 51 a 52 výše.

³⁸ – Viz rozsudek Spolková republika Německo (Postavení osoby bez státní příslušnosti palestinského původu jako uprchlíka), body 55 a 56.

schopna poskytnout, nebo ji poskytnout může, ale nikoliv účinně (například proto, že léčivý přípravek nebo léčba nejsou snadno dostupné nebo že UNRWA nemá k dispozici potřebné finance nebo rozpočet), je relevantní pro posouzení toho, zda lze takovou nemožnost prokázat, ale nevyjímá tuto situaci z rámce úkolu UNRWA³⁹.

4. Závěry k první otázce

64. S ohledem na zjištění, která jsem právě učinil, jsem toho názoru, že obě kritéria uvedená v bodě 34 výše použitá k určení toho, zda ochrana nebo podpora ze strany UNRWA „není dále udělována“ ve smyslu čl. 12 odst. 1 písm. a) směrnice 2011/95, *mohou* být naplněna v situaci, kdy osoba bez státní příslušnosti palestinského původu, která využila ochrany nebo podpory UNRWA, čelí v oblasti působení této agentury nemožnosti získat přístup k lékařské péči, kterou vyžaduje její zdravotní stav. V důsledku toho taková situace může spadat do působnosti v něm uvedeného ustanovení o začlenění – a není z ní tedy vyloučena.

65. Praktické úvahy podle mého názoru tento výklad posilují. Pokud by totiž Soudní dvůr rozhodl jinak, nejenže by osoba v situaci SW nemohla z uvedené směrnice těžit (na základě ustanovení o začlenění v čl. 12 odst. 1 písm. a)), ale bylo by jí rovněž zabráněno uplatňovat postavení „uprchlíka“ podle *kteréhokoli* z ostatních ustanovení směrnice, protože by byla vyloučena z působnosti směrnice jako celku na základě v ní obsaženého ustanovení o vyloučení. Jinými slovy, tato osoba by se ocitla v méně příznivé situaci než ostatní žadatelé o azyl (ti, na které se čl. 12 odst. 1 písm. a) směrnice 2011/95 nevztahuje), protože ti by se pro účely nároku na postavení uprchlíka mohly dovolávat alespoň těchto obecných podmínek, zatímco tato osoba by tuto možnost neměla. Toto řešení by podle mého názoru bylo zjevně v rozporu s cílem čl. 1 odst. D Ženevské úmluvy, který jsem připomněl v bodě 27 výše a kterým je zaručit ochranu a podporu osobám bez státní příslušnosti palestinského původu.

66. Přesto se domnívám, že kladná odpověď na první otázku neznamená, že všechny osoby bez státní příslušnosti palestinského původu, které si pouze stěžují na lékařskou péči, které se jim v oblasti působení UNRWA dostává (nebo nedostává), mají *ipso facto* nárok být uznány za uprchlíka podle směrnice 2011/95. Podrobněji to nyní rozeberu ve vztahu ke druhé otázce.

B. Druhá otázka: kdy se uplatní ustanovení o začlenění v situacích souvisejících se zdravotním stavem?

67. Podstatou druhé otázky předkládajícího soudu je, jaká kritéria musí vnitrostátní soudy použít za účelem určení situací – z těch, kdy osoba bez státní příslušnosti palestinského původu, která využila „ochranu nebo podporu“ ze strany UNRWA, tvrdí, že je v oblasti působení UNRWA vystavena nemožnosti získat přístup k lékařské péči nebo léčbě vyžadované svým zdravotním stavem –, které spadají do působnosti *ustanovení o začlenění* v čl. 12 odst. 1 písm. a) směrnice 2011/95.

68. Na úvod uvedu tři důležité poznámky.

³⁹ – Jinak, jak uvedla Komise, by se úvahy spojené například s rozpočtovými omezeními – které jsou relevantní pro posouzení toho, zda je UNRWA skutečně schopna poskytnout účinnou ochranu nebo podporu – staly důvodem, proč stejná ochrana nebo podpora nemůže být považována za „dále neudělovanou“ ve smyslu čl. 12 odst. 1 písm. a) směrnice 2011/95.

69. Zaprvé bych rád uvedl několik slov k řešení navrženému francouzskou vládou. Podle této vlády by případ, jako je ten v původním řízení, neměl být řešen s ohledem na ustanovení o začlenění v čl. 12 odst. 1 písm. a), ale výhradně s ohledem na vnitrostátní předpisy⁴⁰, které za určitých omezených okolností umožňují státním příslušníkům třetích zemí nebo osobám bez státní příslušnosti pobývat na území členských států mimo jiné ze zdravotních důvodů.

70. Na podporu tohoto závěru francouzská vláda odkazuje na bod 15 odůvodnění směrnice 2011/95, který připomíná, že členské státy mohou těmto osobám na základě uvážení povolit setrvání na svém území z rodinných nebo humanitárních důvodů. Tentýž bod odůvodnění uvádí, že jednotlivci, kteří mají z této možnosti prospěch, zůstávají mimo rámec působnosti uvedené směrnice.

71. Podle mého názoru nelze na rozdíl od toho, co tvrdí uvedená vláda, tento bod odůvodnění chápat tak, že osoba musí být z působnosti směrnice 2011/95 vyloučena, kdykoli by mohla mít příležitost dovolávat se vnitrostátních ustanovení přiznávajících právo setrvat na základě rodinných nebo humanitárních důvodů. Uvádí pouze, že pokud osobě takové právo pobytu skutečně bylo uděleno, je z působnosti této směrnice vyloučena. Z toho vyplývá, že s výjimkou těchto zvláštních okolností musí příslušné správní nebo soudní orgány nejprve ověřit, zda má dotyčná osoba nárok na mezinárodní ochranu (nebo, pokud se jedná o osobu bez státní příslušnosti palestinského původu, zda spadá do působnosti ustanovení o začlenění v čl. 12 odst. 1 písm. a) směrnice 2011/95), a pouze pokud tomu tak není, měly by poté zvážit, zda tato osoba může požívat ochrany z rodinných nebo humanitárních důvodů na základě vnitrostátního práva. Nevidím proto důvod, proč by měl mít druhý typ ochrany přednost před tím prvním, jak navrhuje francouzská vláda.

72. Zadruhé, aby bylo možné zjistit, zda ochrana nebo pomoc UNRWA „není dále udělována“ ve smyslu čl. 12 odst. 1 písm. a) směrnice 2011/95, je třeba provést skutkové i právní posouzení. Pokud jde o posouzení skutkové, připomínám, že jak jsem již uvedl v bodě 34 výše, toto posouzení je nutné provést individuálně s přihlédnutím ke všem relevantním okolnostem, které mohou být spojeny s dotčenou osobou (například jejím zdravotním stavem, léčbou, kterou potřebuje, a – s pomocí odborníků – důsledky v případě, že danou léčbu neobdrží) nebo které mají kontextovou povahu, včetně zejména toho, zda by byla požadovaná lékařská péče nebo léčba dostupná v členských státech, a konkrétní situace ve státě nebo státech, ve kterých UNRWA působí⁴¹. To je podle mého názoru docela důležitý bod. V situaci, jako je ta v projednávané věci, jsou ve skutečnosti životní podmínky osob bez státní příslušnosti palestinského původu v Libanonu jako celek a také podmínky, s nimiž je individuálně konfrontován SW, relevantní pro zodpovězení otázky, zda ochrana nebo podpora ze strany UNRWA „není dále udělována“.

⁴⁰ – Francouzská vláda v tomto ohledu odkázala na článek L425-9 zákona o vstupu a pobytu cizích státních příslušníků a právu na azyl.

⁴¹ – Soudní dvůr skutečně uvedl, že „úloha státu, v němž UNRWA působí, se může rovněž ukázat jako určující pro to, aby tento orgán mohl účinně naplňovat svůj mandát a ujistit se, že dotyčné osoby žijí v důstojných podmínkách“ [viz rozsudek Secretary of State for the Home Department (Postavení uprchlíka osoby bez státní příslušnosti palestinského původu), body 82 a 83]. Poznávám, že Soudní dvůr v tomto rozsudku rovněž rozhodl, že potřeba vzít v úvahu *všechny relevantní individuální okolnosti*, včetně okolností ve vztahu ke státu (státům), v nichž UNRWA působí, vyplývá přímo z čl. 4 odst. 3 směrnice 2011/95 (viz bod 54 uvedeného rozsudku). Toto ustanovení vyjmenovává okolnosti, které musí příslušné správní nebo soudní orgány vzít při posuzování žádosti o mezinárodní ochranu v úvahu.

73. *In casu* to znamená, že pro posouzení toho, zda SW může těžit ze směrnice 2011/95, je třeba vzít v úvahu lékařskou péči, které může požívat přímo ze strany UNRWA nebo, vzhledem k tomu, že je registrován u UNRWA v Libanonu, s pomocí této agentury ze strany libanonského zdravotnického systému. V širším smyslu není možné jednání (nebo nečinnost) UNRWA izolovat od kontextu, ve kterém tento orgán působí⁴².

74. Zatřetí, pokud jde o právní posouzení, souhlasím s belgickou a francouzskou vládou, že ne každý zdravotní problém nebo zdravotní stav, pro který v oblasti působení UNRWA není dostupná léčba, může vést k závěru, že její „ochrana nebo podpora“ není dále udělována. Je vyžadována určitá prahová hodnota závažnosti a podle mého názoru mohou pouze výjimečné situace umožnit přesuny z jedné oblasti ochrany (oblast působení UNRWA) do jiné (v členském státě). Pokud by tomu tak nebylo, bylo by možné dospět do situace, kdy by každá osoba, na kterou se vztahuje ustanovení o vyloučení podle čl. 12 odst. 1 písm. a) směrnice 2011/95, která má za to, že lékařská péče nebo léčba, kterou obdržela (nebo může obdržet) v oblasti působení UNRWA, není tak účinná nebo neodpovídá stejným standardům jako ta, kterou by mohla obdržet od členského státu, mohla tvrdit, že „ochrana nebo podpora“ této agentury jí „není dále udělována“, a získat postavení uprchlíka podle směrnice 2011/95.

75. Prahová hodnota závažnosti proto musí být dostatečně vysoká, aby působila jako omezující faktor a zabránila případům „vyzobávání“, jakož i „protržení stavidla“ s nekončícím proudem žádostí o azyl od osob bez státní příslušnosti palestinského původu. Zároveň platí, že pokud je prahová hodnota závažnosti „příliš vysoká“, mohlo by to osobě prakticky znemožnit dovolávat se ustanovení o začlenění v čl. 12 odst. 1 písm. a) směrnice 2011/95, a to i za okolností, kdy jsou porušována práva takové osoby zakotvená v Listině, například její právo na lidskou důstojnost, právo na život a právo na ochranu před mučením nebo ponižujícím zacházením nebo trestáním⁴³, z nichž nelze slevit⁴⁴. Je proto nutné najít vhodnou rovnováhu.

76. V návaznosti na tato objasnění připomínám, že jak jsem vysvětlil v oddíle A výše, k tomu, aby bylo možné mít za to, že „ochrana nebo podpora“ ze strany UNRWA již není „dále udělována“, musí být splněna dvě kritéria: žadatel se nachází ve stavu vážného ohrožení osobní bezpečnosti (první kritérium) a UNRWA mu není schopna zajistit v dané oblasti životní podmínky odpovídající úkolu, který jí byl svěřen (druhé kritérium).

77. Zatímco v situaci, jako je situace v původním řízení, druhé kritérium v podstatě vyžaduje prokázání, že UNRWA není schopna zaručit uspokojení *základních léčebných a zdravotních potřeb* dané osoby, pokud zůstane v oblasti jejího působení, první kritérium lze podle mého názoru rozdělit do tří požadavků. Zaprvé musí být ohrožena bezpečnost dotčené osoby, což v dané situaci představuje přirozeně se vyskytující onemocnění, kterým tato osoba trpí (vnitřní ohrožení), umocněné vnějšími faktory. Zadruhé toto ohrožení musí být takové povahy, aby bylo možné prokázat „vážné ohrožení“ osobní bezpečnosti (jinými slovy nemůže být pouze hypotetické

⁴² – Abych uvedl jednoduchý příklad, je jasné, že válka ve státě, ve kterém UNRWA působí, může mít přímý dopad na to, zda je UNRWA schopna svou „ochranu nebo podporu“ ve smyslu čl. 12 odst. 1 písm. a) směrnice 2011/95 poskytovat. Dodávám, že v rozsudku Secretary of State for the Home Department (Postavení uprchlíka osoby bez státní příslušnosti palestinského původu) Soudní dvůr v bodě 80 také uvedl, veškerá podpora poskytnutá aktéry občanské společnosti, jako jsou nevládní organizace, by měla být skutečně zohledněna za podmínky, že UNRWA s nimi udržuje formální vztah spolupráce, který vykazuje trvalou povahu, v jehož rámci posleďně uvedené pomáhají UNRWA při naplňování jejího mandátu.

⁴³ – Viz články 1, 2 a 4 Listiny.

⁴⁴ – Soudní dvůr například uvedl, že zákaz nelidského či ponižujícího zacházení anebo trestu zakotvený v článku 4 Listiny má absolutní povahu [viz rozsudek ze dne 5. dubna 2016, Aranyosi a Căldăraru, (C-404/15 a C-659/15 PPU, EU:C:2016:198, bod 85)].

a musí být dostatečně naléhavé). Zatřetí újma, kterou by dotyčná osoba utrpěla, pokud by zůstala v oblasti působení UNRWA, musí být *závažná* (v opačném případě nelze hrozby považovat za dostatečně závažné k tomu, aby daly vzniknout ohrožení „osobní bezpečnosti“).

78. V této souvislosti je zřejmé, že pokud jde o tento třetí požadavek, musí být stanovena určitá prahová hodnota vztahující se k závažnosti újmy. Stejně tak vyžaduje stanovení určité hranice i druhé kritérium, které vyžaduje, aby byla stanovena mez mezi situacemi, ve kterých mohou být „základní léčebné a zdravotní potřeby“ považovány za uspokojené, a situacemi, ve kterých tomu tak není. Podle mého názoru lze totiž za „základní“ považovat pouze určité, základní léčebné a zdravotní potřeby, které, pokud by nebyly uspokojeny, by vedly k úmrtí nebo těžké újmě. Z toho vyplývá, že s ohledem na toto kritérium je třeba se zaměřit rovněž na závažnou újmu).

79. Pokud jde o to, jak lze pojem „závažná újma“ chápat, připomínám, že bod 16 odůvodnění směrnice 2011/95 připomíná důležitost dodržování základních práv uznaných v Listině⁴⁵, jak jsou vykládána judikaturou Soudního dvora a, na základě čl. 52 odst. 3 Listiny, judikaturou Evropského soudu pro lidská práva (ESLP) týkající se odpovídajících práv. Je rovněž nesporné, že článek 4 Listiny, který chrání právo na život a stanoví zákaz mučení a nelidského či ponižujícího zacházení anebo trestu, je rovnocenný s článkem 3 EÚLP⁴⁶.

80. Pokud jde o toto poslední ustanovení, judikatura ESLP jasně uvádí, že bolest způsobená přirozeně se vyskytující nemocí, ať už fyzickou, nebo duševní, je dostatečně *závažná*⁴⁷, pokud zejména existují závažné důvody se domnívat, že ačkoliv by tato osoba nebyla vystavena bezprostřední hrozbě smrti, z důvodu nedostatku odpovídající léčby nebo nedostupnosti této léčby by byla vystavena reálné hrozbě vážného, náhlého a nezvratného zhoršení svého zdravotního stavu, jež povede k silným bolestem nebo podstatnému zkrácení délky života.

81. Podle mého názoru je v projednávané věci třeba vycházet ze stejné prahové hodnoty. Osobu je třeba považovat za čelící vážnému nebezpečí závažné újmy, a její základní léčebné nebo zdravotní potřeby je třeba považovat za nenaplněné, v situaci, kdy i) je bezprostředně ohrožena smrtí nebo ii) existují závažné důvody se domnívat, že ačkoliv by tato osoba nebyla vystavena bezprostřední hrozbě smrti, z důvodu nedostatku odpovídající léčby nebo nedostupnosti této léčby by byla vystavena reálné hrozbě vážného, náhlého a nezvratného zhoršení svého zdravotního stavu, jež povede k silným bolestem nebo podstatnému zkrácení délky života.

82. To je dost vysoká prahová hodnota. Důležité je, že je založena pouze na míře *újmy*, která dotčené osobě vážně nebo reálně hrozí, bez ohledu na typ onemocnění a to, zda se jedná o onemocnění vzácné, nebo běžné.

83. Na závěr bych chtěl dodat, že prahová hodnota, kterou jsem právě navrhl, je podle mého názoru úzce spojena s respektem k lidské důstojnosti. Připomínám, že bod 16 odůvodnění směrnice 2011/95 objasňuje, že tato směrnice „zejména“ usiluje o zajištění plného dodržování lidské důstojnosti. Kromě toho se Soudní dvůr k lidské důstojnosti vyjádřil již ve svém rozsudku ve věci Spolková republika Německo (Postavení osoby bez státní příslušnosti palestinského původu jako uprchlíka), ve kterém uvedl, že osoba nemůže být považována za osobu, která byla

⁴⁵ – Viz rovněž rozsudek Bobol, bod 38 a citovaná judikatura.

⁴⁶ – Viz rozsudek ze dne 22. listopadu 2022, Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Vyhoštění – Konopí pro léčebné použití) (C-69/21, EU:C:2022:913, bod 65 a citovaná judikatura) [dále jen „rozsudek Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Vyhoštění – Konopí pro léčebné použití)“].

⁴⁷ – V tomto smyslu viz ESLP, 13. prosince 2016, Paposhvili v. Belgie, CE:ECHR:2016:1213JUD004173810, body 178 a 183). Viz rovněž rozsudek Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Vyhoštění – Konopí pro léčebné použití), body 63 a 66. Tato judikatura se týká situací zahrnujících vyhoštění vážně nemocných osob. Přesto ji pro účely projednávané věci považuji za relevantní.

nucena opustit oblast působení UNRWA, pokud tam mohla pobývat v bezpečí, za důstojných životních podmínek, aniž by jí hrozilo riziko navrácení na území jejího obvyklého bydliště tak dlouho, dokud není schopna vrátit se tam bezpečně⁴⁸.

84. Komise i žadatel v původním řízení se domnívají, že otázka, zda by osoba registrovaná u UNRWA mohla pobývat v „důstojných životních podmínkách“ v oblasti působení této agentury, je relevantní pro posouzení toho, zda čelí reálnému nebezpečí vážné újmy a zda budou uspokojeny její základní léčebné a zdravotní potřeby.

85. S tímto přístupem souhlasím. Podle mého názoru je prahová hodnota, kterou jsem uvedl v bodě 81 výše, pouze podrobnějším vyjádřením právě tohoto požadavku⁴⁹.

V. Závěry

86. S přihlédnutím ke všem výše uvedeným úvahám navrhuji, aby Soudní dvůr na předběžné otázku položené Conseil d'État (Státní rada, Francie) odpověděl takto:

„1) Článek 12 odst. 1 písm. a) 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 bezpečnost osoby, která využila ochrany nebo podpory ze strany UNRWA, může být vážně ohrožena a tato agentura jí může nebýt schopna zajistit životní podmínky odpovídající úkolu, který byl UNRWA svěřen, v situaci, kdy tato osoba trpí onemocněním a není pro ni v oblasti působení agentury možné zajistit přístup k požadované lékařské péči nebo léčbě.

2) Článek 12 odst. 1 písm. a) směrnice 2011/95

musí být vykládán v tom smyslu, že v takové situaci je nutné prokázat, že daná osoba čelí vážnému nebezpečí závažné újmy a že UNRWA nebude schopna zajistit uspokojení základních léčebných a zdravotních potřeb této osoby, zůstane-li v oblasti jejího působení. Oba požadavky jsou splněny, je-li prokázáno, že zůstane-li daná osoba v této oblasti, i) bude bezprostředně ohrožena smrtí nebo ii) existují vážné důvody se domnívat, že ačkoliv by tato osoba nebyla vystavena bezprostřední hrozbě smrti, z důvodu nedostupnosti odpovídající lékařské péče nebo léčby by byla vystavena reálnému nebezpečí vážného, náhlého a nezvratného zhoršení svého zdravotního stavu, jež by vedl k silným bolestem nebo podstatnému zkrácení délky života.“

⁴⁸ – Viz bod 54 uvedeného rozsudku a citovaná judikatura.

⁴⁹ – Dvoustupňovou prahovou hodnotu, kterou jsem předeštel, i pojem „lidská důstojnost“ Soudní dvůr uplatnil v rozsudku Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Vyhoštění – Konopí pro léčebné použití), bodech 63 a 71.