



Zbierka súdnych rozhodnutí

NÁVRHY GENERÁLNEJ ADVOKÁTKY
ELEANOR SHARPSTON
prednesené 13. septembra 2012¹

Vec C-364/11

**Mostafa Abed El Karem El Kott,
Chadi Amin A Radi,
Hazem Kamel Ismail**
proti

Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal, ENSZ Menekültügyi Főbiztosság (vedľajší účastník konania)

[návrh na začatie prejudiciálneho konania podaný Fővárosi Bíróság (Maďarsko)]

„Smernica 2004/83/ES — Podmienky, ktoré musia spľňať štátni príslušníci tretej krajiny alebo osoby bez štátneho občianstva, aby mohli požiadať o postavenie utečenca — Osoby bez štátneho občianstva, ktoré majú palestínsky pôvod a prijímali pomoc poskytovanú UNRWA — Výklad formulácií „ak takéto ochrana alebo pomoc z akéhokoľvek dôvodu zanikla“ a „oprávnené... na výhody z ustanovení tejto smernice““

1. Súdny dvor je opäť vyzvaný poskytnúť výklad článku 12 ods. 1 písm. a) smernice 2004/83/ES² (ktorý v konečnom dôsledku preberá do práva EÚ článok 1 D Ženevského dohovoru z 28. júla 1951 o právnom postavení utečencov³), pokiaľ ide o význam výrazov „výhody z ustanovení tejto smernice“, na ktoré majú palestínski utečenci, ktorí prijímali ochranu alebo pomoc poskytovanú UNRWA⁴, nárok, ak „takáto ochrana alebo pomoc z akéhokoľvek dôvodu zanikla“.

2. Otázky týkajúce sa výkladu týchto dvoch výrazov sa po prvýkrát objavili – takmer v tom istom znení – vo veci Bolbol⁵. V tejto veci však žalobkyňa ešte predtým, ako opustila Pásmo Gazy, aby požiadala o azyl v Maďarsku (jej žiadosť sa zakladala na *nároku* na ochranu alebo pomoc), *neprijímala* ochranu alebo pomoc poskytovanú UNRWA. Súdny dvor preto považoval za zbytočné zaoberať sa podmienkami, na základe ktorých možno konštatovať, že ochrana alebo pomoc z akéhokoľvek dôvodu zanikla, alebo sa zaoberať povahou výhod smernice, na ktoré takýto zánik oprávňuje.

1 — Jazyk prednesu: angličtina.

2 — Smernica Rady 2004/83/ES z 29. apríla 2004 o minimálnych ustanoveniach pre oprávnenie a postavenie štátnych príslušníkov tretej krajiny alebo osôb bez štátneho občianstva ako utečencov alebo osôb, ktoré inak potrebujú medzinárodnú ochranu, a obsah poskytovanej ochrany (Ú. v. EÚ L 304, s. 2; Mim. vyd. 19/007, s. 96); ďalej len „smernica 2004/83“ alebo „smernica“. V súčasnosti ju nahradila smernica Európskeho parlamentu a Rady 2011/95/EÚ z 13. decembra 2011 o normách pre oprávnenie štátnych príslušníkov tretej krajiny alebo osôb bez štátneho občianstva mať postavenie medzinárodnej ochrany, o jednotnom postavení utečencov alebo osôb oprávnených na doplnkovú ochranu a o obsahu poskytovanej ochrany (Ú. v. EÚ L 337, s. 9), ktorá znenie kľúčových ustanovení relevantných pre prejednávaný prípad nezmenila.

3 — *Zbierka zmlúv Organizácie Spojených národov*, zv. 189, s. 150, č. 2545 (1954); ďalej len „dohovor“.

4 — Úrad Organizácie Spojených národov pre pomoc a prácu v prospech palestínskych utečencov na Blízkom východe. Mandát UNRWA bol naposledy predĺžený rezolúciou Valného zhromaždenia 65/98 z 10. decembra 2010 do 30. júna 2014.

5 — Rozsudok zo 17. júna 2010 (C-31/09, Zb. s. I-5539).

3. V návrhoch, ktoré som predniesla vo veci Bolbol, som sa však týmito otázkami zaoberala. V týchto návrhoch, ako aj v uvedenom rozsudku Bolbol je v značnej miere opísaný relevantný historický a právny rámec; v rámci týchto návrhov zopakujem iba kľúčové ustanovenia. Zároveň sa odvolávam na svoju analýzu dvoch otázok vo veci Bolbol, ktoré sú opäť predložené Súdnemu dvoru. Opäť zopakujem iba to, čo je nevyhnutné.

Relevantné ustanovenia

4. Prvý pododsek článku 1 A ods. 2 dohovoru stanovuje, že pojem „utečenec“ sa vzťahuje na každú osobu, ktorá „sa nachádza mimo svojho štátu a má oprávnené obavy pred prenasledovaním z rasových, náboženských a národnostných dôvodov alebo z dôvodu príslušnosti k určitej sociálnej skupine alebo zastávania určitých politických názorov, nemôže prijať alebo v dôsledku uvedených obáv odmieta ochranu svojho štátu; alebo osobu bez štátneho občianstva, ktorá sa nachádza mimo štátu svojho doterajšieho pobytu a ktorá sa tam vzhľadom na uvedené obavy nemôže alebo nechce vrátiť“.

5. Článok 1 D dohovoru stanovuje:

„Tento dohovor sa nevzťahuje na osoby, ktoré v súčasnosti majú ochranu alebo pomoc iných orgánov alebo odborných organizácií Organizácie Spojených národov, než je Úrad Vysokého komisára Organizácie Spojených národov pre utečencov⁶].

Ak takáto ochrana alebo pomoc z akýchkoľvek dôvodov zanikla bez toho, aby sa o postavení týchto osôb definitívne rozhodlo podľa platných uznesení Valného zhromaždenia Organizácie Spojených národov, vzťahujú sa na ne *ipso facto* ustanovenia tohto dohovoru.“

6. Je potrebné uviesť, že vo francúzštine, ktorá je ďalším autentickým jazykom dohovoru, posledná časť druhej vety znie: „ces personnes bénéficient de plein droit du régime de cette convention“ („automaticky sa na ne vzťahujú ustanovenia tohto dohovoru“).

7. Podobne ako dohovor, aj článok 2 písm. c) smernice stanovuje, že pojem „utečenec“ sa vzťahuje na „štátneho príslušníka tretej krajiny, ktorý kvôli oprávnenej obave pred prenasledovaním z rasových, náboženských dôvodov, dôvodov štátnej príslušnosti, politických dôvodov, z dôvodu zastávania určitého politického názoru alebo príslušnosti k určitej sociálnej skupine, nemôže prijať alebo v dôsledku uvedených obáv odmieta ochranu tejto krajiny; alebo osobu bez štátneho občianstva, ktorá sa nachádza mimo štátu svojho doterajšieho pobytu z dôvodov ako je uvedené vyššie alebo ktorá sa tam vzhľadom na uvedené obavy nemôže alebo nechce vrátiť a na ktorú sa neuplatňuje článok 12“.

8. Článok 12 ods. 1 smernice, ktorý sa nachádza v kapitole III (nazvanej „Oprávnenie stať sa utečencom“), odráža článok 1 D dohovoru. Tento článok stanovuje:

„Štátny príslušník tretej krajiny alebo osoba bez štátneho občianstva je vylúčená z postavenia utečenca, ak:

- (a) spadá do rozsahu článku 1D Ženevského dohovoru, týkajúceho sa ochrany alebo pomoci od orgánov alebo agentúr Organizácie Spojených národov iných ako Úradu Vysokého komisára Organizácie Spojených národov pre utečencov. Ak takáto ochrana alebo pomoc z akéhokoľvek

6 — Je nesporné, že výraz „in[é] orgán[y] alebo odborn[é] organizáci[e] Organizácie Spojených národov, než je Úrad Vysokého komisára Organizácie Spojených národov pre utečencov“ od roku 1958 v skutočnosti odkazoval iba na UNRWA. Jediný ďalší takýto orgán alebo odborná organizácia, ktorá vôbec poskytovala ochranu alebo pomoc (Úrad Organizácie Spojených národov na obnovu Kórey – UNKRA), skončila svoju činnosť v uvedenom roku. Ak nie je uvedené inak, v rámci týchto návrhov budem považovať „in[é] orgán[y] alebo odborn[é] organizáci[e] Organizácie Spojených národov, než je Úrad Vysokého komisára Organizácie Spojených národov pre utečencov“ a „UNRWA“, za ekvivalenty. Rovnako je nesporné, že UNRWA nebol založený na to, aby poskytoval, a ani nikdy neposkytoval, „ochranu“ palestínskym utečencom. Nebol v takom postavení, aby mohol poskytovať niečo iné ako „pomoc“. Z tohto dôvodu budem v rámci týchto návrhov odkazovať skôr na „pomoc UNRWA“ ako na „ochranu alebo pomoc UNRWA“.

dôvodu zanikla bez toho, aby sa o postavení týchto osôb definitívne rozhodlo v súlade s príslušnými uzneseniami Valného zhromaždenia Organizácie Spojených národov, tieto osoby budú oprávnené *ipso facto* na výhody z ustanovení tejto smernice^[7]

...“

9. Rovnako je potrebné mať na pamäti nasledujúce ustanovenia, ktoré stanovujú kontext, v ktorom sa článok 12 ods. 1 písm. a) uplatňuje.

10. Článok 13 smernice, ktorý sa nachádza v kapitole IV (nazvanej „Postavenie utečenca“), stanovuje, že postavenie utečenca sa prizná štátnemu príslušníkovi tretej krajiny alebo osobe bez štátneho občianstva, ktorá sa považuje za utečenca v súlade s kapitolami II (nazvanej „Posudzovanie žiadostí o medzinárodnú ochranu“) a III (nazvanej „Oprávnenie stať sa utečencom“). Čo sa týka posudzovania žiadostí, článok 4 stanovuje, že sa má vykonať na individuálnom základe a zahŕňa zohľadnenie širokého rámca skutočností, ktoré musí žiadateľ podložiť dôkazmi.

11. Kapitola V upravuje oprávnenie na doplnkovú ochranu a kapitola VI postavenie doplnkovej ochrany. Článok 18 stanovuje, že postavenie doplnkovej ochrany sa prizná štátnemu príslušníkovi tretej krajiny alebo osobe bez štátneho občianstva oprávnenej na doplnkovú ochranu v súlade s kapitolami II a V. Definícia osoby oprávnenej na doplnkovú ochranu stanovená v článku 2 písm. e) je podobná definícii utečenca, ale v podstate sa líši v tom, že podmienka oprávnených obáv pred prenasledovaním (týkajúca sa člena skupiny) bola nahradená podmienkou reálneho rizika utrpenia vážneho bezprávia (týkajúcou sa jednotlivca).

12. Kapitola VII smernice (články 20 až 34) stanovuje rozsah medzinárodnej ochrany (jednak postavenia ochrany utečenca a jednak postavenia doplnkovej ochrany) bez toho, aby boli dotknuté práva stanovené v dohovore (článok 20 ods. 1 a 2). Článok 21 ods. 1 stanovuje, že členské štáty rešpektujú zásadu nevyhostenia v súlade so svojimi medzinárodnými záväzkami. Vo všeobecnosti je rozsah ochrany postavenia utečenca a postavenia doplnkovej ochrany ten istý. Hlavné rozdiely spočívajú vo vydávaní povolení na pobyt a cestovných dokladov, kde z postavenia utečenca vyplývajú rozsiahlejšie práva.⁸

Skutkové okolnosti, konanie vo veci samej a predložené prejudiciálne otázky

13. Predmetom konania vo veci samej sú traja Palestínčania bez štátneho občianstva, ktorí pricestovali do Maďarska, aby tu požiadali o postavenie utečenca po tom, ako utiekli z Libanonu, kde žili v utečeneckých táboroch, v rámci ktorých UNRWA poskytovala pomoc vo forme vzdelávania, zdravotnej starostlivosti, podpory a sociálnych služieb.

14. Podľa návrhu na začatie prejudiciálneho konania Mostafa Abed El Kareem El Kott žil v utečeneckom tábore Ein el-Hilweh. Za prácou dochádzal do mesta, a keďže zarábala tak málo, že nemohol užiť svoju rodinu, začal obchodovať s alkoholom v utečeneckom tábore. Militanti skupiny Jund el-Sham mu preto podpálili dom a vyhrážali sa mu. Opustil utečenecký tábor a utiekol do Libanonu, kde si myslel, že ho nenájdu. V Maďarsku mu Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal (úrad pre prisťahovalectvo a štátne občianstvo, ďalej len „BAH“) nepriznal postavenie utečenca, ale vydal v jeho prospech zákaz vyhostenia.

7 — Hoci v anglickej verzii posledná časť druhej vety doslovne opakuje znenie dohovoru (nahrádza iba slovo „dohovor“ slovom „smernica“), francúzske znenie používa inú formuláciu: „ces personnes pourront ipso facto se prévaloir de la présente directive“ („tieto osoby sa môžu *ipso facto* odvolávať na túto smernicu“). Na pojednávaní zástupca Komisie vysvetlil, že pri navrhovaní všetkých jazykových verzií smernice bolo zámerom vychádzať z anglickej verzie dohovoru – a francúzska verzia je samozrejme bližšie anglickej, skôr čo sa týka druhej vety článku 12 ods. 1 písm. a) smernice, ako druhého odseku článku 1 D dohovoru.

8 — Ďalšie rozdiely, čo sa týka prístupu k zamestnaniu, zdravotnej starostlivosti a prístupu k integračným opatreniam, boli v súčasnosti odstránené smernicou 2011/95, už citovanou v poznámke pod čiarou 2.

15. Chadi Amin A Radi stratil domov v utečeneckom tábore Nahr el Bared, ktorý bol zničený počas bojov medzi libanonskou armádou a islamistickou skupinou Fatah. Jeho rodinný dom bol zničený a podnikateľská činnosť skončila. Keďže v susednom utečeneckom tábore Badawi už nebolo miesto, ubytoval sa spolu s rodičmi a súrodencami v dome jedného známeho v Tripolise. Mimo utečeneckého tábora ich však libanonskí vojaci urážali, zle s nimi zaobchádzali, svojvoľne ich zadržovali, týrali ich a ponižovali. Vzhľadom na to, že ako Palestínčania nemali žiadne práva, pán A Radi so svojím otcom opustili Libanon. Opäť, BAH mu nepriznal postavenie utečenca, ale vydal v jeho prospech zákaz vyhostenia.

16. Hazem Kamel Ismail žil so svojou rodinou v utečeneckom tábore Ein el-Hilweh. Počas ozbrojených bojov medzi islamistickou skupinou Fatah a skupinou Jund el-Sham chceli extrémisti pre svoje operácie používať strechu jeho domu. Po tom, ako to nedovolil, sa mu vojaci vyhrážali a považovali ho za nepriateľského agenta. Keďže nepatril do žiadnej organizácie, ktorú by mohol zmobilizovať na svoju ochranu, opustil so svojou rodinou utečenecký tábor a odišiel do Bejrútu. Tam sa však necítili byť v bezpečí, a preto utiekli do Maďarska. Tu predložili potvrdenie Palestínskeho ľudového výboru o tom, že museli opustiť utečenecký tábor Ein el-Hilweh z dôvodu bezpečnosti a vyhrážok radikálnych islamistov, ako aj fotografie ich zničeného domu. BAH mu nepriznal postavenie utečenca, ale rodine poskytol subsidiárnu ochranu.

17. Na pojednávaní sa potvrdilo, že BAH pri posudzovaní žiadostí považoval pána Abed El Karem El Kott, pána A Radi a pána Kamel Ismail za bežných žiadateľov o postavenie utečenca, skúmal ich žiadosti v súlade so smernicou 2005/85⁹ a dospel k záveru, že nespĺňajú podmienky stanovené v článku 2 písm. c) smernice 2004/83. Považuje ich teda za osoby, ktoré patria do osobnej pôsobnosti smernice, a nie za osoby oprávnené získať postavenie utečenca, a to na základe jedinej skutočnosti, že predtým prijímali pomoc poskytovanú UNRWA, pričom teraz ju už neprijímajú.

18. Všetci traja podali na Fővárosi Bíróság (Metropolitný súd v Budapešti) žaloby, ktorými napadli rozhodnutia BAH, ktorými im nebolo priznané postavenie utečenca. ENSZ Menekültügyi Főbiztosság (Úrad vysokého komisára OSN pre utečencov, ďalej len „UNHCR“) vstúpil do konania ako vedľajší účastník konania.

19. Fővárosi Bíróság kladie tieto prejudiciálne otázky:

„Na účely uplatnenia článku 12 ods. 1 písm. a) smernice Rady 2004/83/ES:

1. Zahrňajú výhody z ustanovení tejto smernice priznanie postavenia utečenca alebo priznanie jednej či druhej formy ochrany v rámci pôsobnosti smernice (postavenie utečenca a poskytnutie subsidiárnej ochrany) podľa voľby členského štátu, alebo žiadna z týchto foriem ochrany nie je priznaná automaticky a ide len o zahrnutie do osobnej pôsobnosti smernice?
2. Sú pobyt mimo oblasti činnosti agentúry, skončenie činnosti agentúry, koniec možnosti prijímať ochranu alebo pomoc zo strany tejto agentúry predpokladom zániku ochrany alebo pomoci zo strany agentúry, alebo k nemu dochádza aj v prípade neúmyselnej prekážky vyplývajúcej z oprávneného alebo objektívneho dôvodu, ktorá bráni tomu, aby mohla oprávnená osoba získať ochranu alebo pomoc?“

20. Znenie prvej otázky sa doslovne zhoduje so znením tretej otázky, ktorá sa vynorila v konaní pred tým istým súdom vo veci Bolbol; a znenie druhej otázky sa v podstatnej miere zhoduje so znením druhej otázky v uvedenej veci.

9 — Smernica Rady 2005/85/ES z 1. decembra 2005 o minimálnych štandardoch pre konanie v členských štátoch o priznávaní a odnímaní postavenia utečenca (Ú. v. EÚ L 326, s. 13).

21. Písomné pripomienky predložili pán Kamel Ismail, UNHCR, belgická, nemecká, francúzska, maďarská a rumunská vláda, vláda Spojeného kráľovstva a Komisia, a všetci sa zúčastnili na pojednávaní, ktoré sa konalo 15. mája 2012. Písomné pripomienky predložené v mene pána Abed el Karem el Kott a pána A Radi boli doručené 18 dní po uplynutí dvojmesačnej lehoty stanovenej v druhom odseku článku 23 Štatútu Súdneho dvora Európskej únie. Z tohto dôvodu boli vrátené. Ich právni zástupca nereagoval na pozvanie zúčastniť sa na pojednávaní.

Posúdenie

Úvod

22. V návrhoch, ktoré som predniesla vo veci Bolbol, som sa v súvislosti s otázkami, ktoré sa objavili, najprv zaoberala výkladom dohovoru a potom som preniesla výsledky výkladu tohto dohovoru na smernicu s cieľom odpovedať na samotné predložené prejudiciálne otázky.¹⁰

23. Najprv som z dohovoru odvodila niekoľko smerodajných zásad. V stručnosti:

- všetci skutoční utečenci si zaslúžia ochranu a pomoc,
- vysťahovaným Palestínčanom sa má poskytnúť osobitné zaobchádzanie a starostlivosť,
- tí, ktorí prijímajú pomoc poskytovanú UNRWA, nemôžu požiadať o postavenie utečenca, na ktorý dohliada UNHCR,
- tí, na ktorých sa vzťahuje druhá veta článku 1 D, však majú právo na výhody, ktoré poskytuje dohovor, a teda nie je to tak, že by len skončilo ich vylúčenie z jeho pôsobnosti,
- podmienku, že ochrana musí zaniknúť, nemožno vykladať v tom zmysle, že takéto osoby musia zotrvať v zóne UNRWA a nemôžu požiadať o postavenie utečenca mimo nej, až kým sa palestínsky problém úplne nevyrieši a UNRWA neukončí svoju činnosť,
- nie každý vysťahovaný Palestínčan je oprávnený dobrovoľne opustiť zónu UNRWA a žiadať automatické postavenie utečenca mimo nej,
- dve vety, z ktorých článok 1 D pozostáva, sa majú vykladať spoločne, aby sa dosiahla rozumná rovnováha medzi starostlivosťou o vysťahovaných Palestínčanov a starostlivosťou o iných potenciálnych utečencov.¹¹

24. Potom som z týchto zásad vyvodila závery:

- vysťahovaný Palestínčan, ktorý prijíma pomoc poskytovanú UNRWA, je vylúčený z pôsobnosti dohovoru, kým prijíma túto ochranu (vyhnutie sa prekrývaniu právomocí medzi UNRWA a UNHCR),

10 — Súdny dvor sa zaoberal výkladom samotnej smernice, ale vyložil ju tak, aby zabezpečil dodržiavanie zásad dohovoru, príslušných relevantných zmlúv uvedených v článku 78 ods. 1 ZFEÚ a Charty základných práv (pozri body 36 až 38 a citovanú judikatúru). Článok 78 ods. 1 ZFEÚ vyžaduje, aby bola spoločná politika v oblasti azylu v súlade s dohovorom, jeho protokolom z roku 1967 a (nešpecifikovanými) „príslušnými relevantnými zmluvami“.

11 — Pozri body 48 až 56 týchto návrhov.

- vysťahovaný Palestínčan, ktorý neprijíma pomoc poskytovanú UNRWA, nie je vylúčený z pôsobnosti dohovoru, ale musí sa s ním zaobchádzať ako s akýmkoľvek žiadateľom o postavenie utečenca (zásada univerzálnej ochrany; vyhnutie sa prekryvaniu právomocí medzi UNRWA a UNHCR),
- vysťahovanému Palestínčanovi, ktorý prijímal ochranu poskytovanú UNRWA, ale už ju neprijíma, zaniká vylúčenie z pôsobnosti dohovoru (zásada univerzálnej ochrany).

To, či je Palestínčan oprávnený využívať výhody vyplývajúce z dohovoru, závisí od dôvodov, pre ktoré už viac takúto pomoc nemôže prijímať:

- ak je to v dôsledku vonkajších okolností, ktoré nemôže ovplyvniť, prináleží mu automatické právo na postavenie utečenca (zásada osobitného zaobchádzania a starostlivosti),
- ak je to v dôsledku svojich vlastných činov, nemôže žiadať automatické postavenie utečenca; je však oprávnený požiadať o postavenie utečenca ako ktokoľvek iný (zásada univerzálnej ochrany, zásada spravodlivého zaobchádzania a proporcionálny výklad).¹²

25. Uplatnením týchto záverov na výklad smernice som, pokiaľ ide o druhú a tretiu predloženú prejudiciálnu otázku, dospela k záveru, že

- slovné spojenie „ochrana alebo pomoc... zanikla“ znamená, že dotknutá osoba, inak ako z jej vlastnej vôle, prestala prijímať ochranu alebo pomoc, ktorú predtým prijímala, a
- slovné spojenie „výhody z ustanovení tejto smernice“ znamená uznanie za utečenca a automatické priznanie postavenia utečenca.¹³

26. V konaní vo veci samej má Súdny dvor k dispozícii rozsiahlejší súbor pripomienok, ktoré rozvíjajú ďalej tie, ktoré boli predložené vo veci Bolbol, a zohľadňujú rozsudok vydaný v tejto veci. Po dôkladnom zvážení nových pripomienok sa moje závery zásadne nelíšia od tých, ku ktorým som dospela vo veci Bolbol. Preto predkladám Súdnemu dvoru svoju podrobnú analýzu vykonanú v tejto veci. Na jeden aspekt sa však môj pohľad do istej miery zmenil¹⁴, hoci nejde o aspekt, ktorý by priamo ovplyvňoval odpovede, ktoré treba na predložené prejudiciálne otázky poskytnúť.

27. Považujem za užitočné ešte predtým, ako sa začnem opäť zaoberať týmito odpoveďami, v rámci tejto úvodnej časti preskúmať tento aspekt a rozvinúť súbor iných úvah, ktorých relevantnosť sa stala zjavnejšou v prejednávanej príhode a ktoré môžu objasniť kontext, v ktorom by sa mali chápať moje závery. V dôsledku toho preskúmam i) predpisy, ktoré by mal Súdny dvor pri výklade článku 12 ods. 1 písm. a) smernice zohľadniť, ii) myšlienku, že toto ustanovenie môže označovať samostatnú kategóriu utečencov porovnateľnú s kategóriou utečencov v zmysle článku 2 písm. c), iii) jednotlivé situácie, v ktorých sa osoba môže ocitnúť v súvislosti s článkom 12 ods. 1 písm. a), iv) osobný a časový rozsah vylúčenia z postavenia utečenca stanoveného v tomto ustanovení (týka sa aspektu, na ktorý som zmenila svoj názor) a v) prepojenú povahu otázok. Ďalej ešte predtým, ako sa začnem zaoberať samotnými otázkami, stručne načrtnem rôzne odpovede, ktoré sa núkajú v súvislosti s týmito otázkami.

12 — Pozri bod 90 týchto návrhov.

13 — Pozri bod 111 návrhov. Všeobecnejšie povedané, pokiaľ ide o osoby, na ktoré sa vzťahuje článok 12 ods. 1 písm. a) smernice, predmetné „výhody“ znamenajú uznanie za utečenca s tým výsledkom, že takáto osoba sa okrem iného stáva oprávnená na udelenie postavenia utečenca.

14 — Pozri bod 52 a nasl. týchto návrhov.

Relevantný text

28. Súdny dvor bol vyzvaný poskytnúť výklad článku 12 ods. 1 písm. a) smernice, predovšetkým výrazov „oprávnené *ipso facto* na výhody z ustanovení tejto smernice“ a „ak takáto ochrana alebo pomoc z akéhokoľvek dôvodu zanikla“. Toto ustanovenie existuje v 22 obdobne autentických jazykových verziách, ktoré nanešťastie nie sú doslovne rovnaké, predovšetkým čo sa týka prvého uvedeného výrazu.

29. Podľa ustálenej judikatúry formuláciu použitú v jednej z jazykových verzií ustanovenia práva Únie nemožno chápať ako jediný základ na jeho výklad alebo ju považovať za ustanovenie, ktoré má prednosť pred inými jazykovými verziami. Rôzne jazykové verzie sa majú skôr vykladať jednotne; čiže v prípade rozdielov sa ustanovenie má vykladať v kontexte všeobecného systému a účelu právnej úpravy, ktorej je súčasťou.¹⁵

30. V prejednávacom prípade prvá veta článku 12 ods. 1 písm. a) smernice odkazuje na (prvý odsek) článku 1 D dohovoru, zatiaľ čo druhá veta v značnej miere opakuje znenie druhého odseku tohto článku dohovoru. Dohovor poskytuje rámec – a tým prispieva k porozumeniu účelu a všeobecnej štruktúry – smernice, ktorá naň často odkazuje. Existuje iba v dvoch obdobne autentických jazykových verziách, anglickej a francúzskej. Opäť, dve jazykové verzie článku 1 D ale nie sú doslovne identické.¹⁶

31. Komisia uviedla, že ak sa smernica snaží opakovať ustanovenia dohovoru, text bol sformulovaný tak, aby odrážal jeho anglickú verziu.¹⁷

32. Preto sa domnievam, že hoci bol Súdny dvor vyzvaný poskytnúť výklad článku 12 ods. 1 písm. a) smernice, musí sa pritom opierať o článok 1 D dohovoru. Zároveň by mal brať ohľad predovšetkým na anglickú verziu tohto ustanovenia, ktorá slúži ako základ pre tomu zodpovedajúce ustanovenia smernice. Vzhľadom však na to, že anglická a francúzska verzia dohovoru sú obdobne autentické, je potrebné zabezpečiť, aby bol výklad tiež v súlade s francúzskou verziou článku 1 D.

Katégorie utečenca

33. UNHCR na pojednávaní uviedol, že článok 1 dohovoru v skutočnosti stanovuje tri kategórie osôb, ktorým musí byť priznané postavenie utečenca. Podľa článku 1 A utečenci predtým uznaní na základe rôznych právnych predpisov z obdobia pred druhou svetovou vojnou („historickí“ utečenci) a utečenci, ktorí spĺňajú podmienku „oprávnených obáv pred prenasledovaním“, majú nárok na okamžité uznanie postavenia utečenca. Tretia kategória, konkrétne palestínski utečenci prijímajúci pomoc poskytovanú UNRWA, je stanovená v článku 1 D. Ich nárok na takéto postavenie, hoci bol skutočný, bol pozastavený až dovtedy, kým nenastala určitá udalosť. UNHCR sa preto domnieva, že článok 12 ods. 1 písm. a) smernice by sa mal tiež vykladať v tom zmysle, že označuje kategóriu osôb, ktoré majú pozastavený nárok na postavenie utečenca.

34. Ak chceme zhodnotiť toto tvrdenie, je potrebné preskúmať štruktúru článku 1 dohovoru ako celku, a pritom mať na pamäti, že druhý odsek článku 1 D bol doplnený neskôr s cieľom objasniť rozsah prvého odseku.¹⁸ Znenie článku 1 dohovoru sa v rozsahu, v akom je relevantný pre žiadosti o postavenie utečenca v členských štátoch EÚ, odráža v článku 2 písm. c) a článkoch 11 a 12 smernice. Neexistuje žiaden dôvod domnievať sa, že doplnenie by malo určitým spôsobom za cieľ zmeniť štrukturálny vzťah, ktorý vyplýva z článku 1 dohovoru.

15 — Pozri rozsudok z 28. júna 2012, *Geltl* (C–19/11, bod 43 a citovanú judikatúru).

16 — Pozri bod 6 týchto návrhov.

17 — Pozri poznámku pod čiarou 7.

18 — Pozri *Commentary on the 1951 Convention relating to the status of refugees and its 1967 protocol*. Oxford: Zimmerman, 2011, s. 543 a 544.

35. Článok 1 A v skutočnosti stanovuje dve kategórie utečencov: historických utečencov a utečencov, ktorý spĺňajú podmienku „oprávnených obáv pred prenasledovaním“¹⁹. (Článok 1 B, ktorý má v súčasnosti všeobecne len marginálny význam a žiadny v EÚ, stanovuje určité nuansy v definícii druhej kategórie.) Článok 1 C ďalej vymenúva viacero okolností, za ktorých sa dohovor neuplatní na osobu, ktorá spĺňa podmienky stanovené v článku 1 A²⁰. Posledné tri články – 1 D, 1 E a 1 F²¹ – definujú kategórie osôb, na ktoré sa dohovor „nevzťahuje“. Články 2 až 34 dohovoru²² definujú postavenie, práva a povinnosti utečencov.

36. Táto štruktúra je koherentná a jasná. Existujú utečenci, ktorých definuje článok 1 A, na ktorých sa dohovor (najmä články 2 až 34) vzťahuje; utečenci, na ktorých sa z dôvodu zmeny okolností prestal vzťahovať (článok 1 C); a utečenci, na ktorých sa z dôvodu už existujúcich okolností nevzťahuje. Čo sa týka posledných uvedených utečencov, existujú tri kategórie: dve (články 1 D a 1 E) sú vylúčené z dôvodu ich súčasnej situácie (prijímanie ochrany alebo pomoci alebo skutočnosť, že štát pobytu im priznáva postavenie, ktoré je rovnocenné so štátnym príslušníkom tohto štátu) a tretia (článok 1 F) z dôvodu predchádzajúcich okolností (spáchanie určitých trestných činov).

37. Neexistuje žiaden dôvod domnievať sa, že ustanovenie, ktoré, podobne ako článok 1 D, začína slovami „tento dohovor sa nevzťahuje na...“, v skutočnosti definuje kategóriu osôb, na ktorú sa dohovor vzťahuje. Druhý odsek tohto ustanovenia má jasne za cieľ objasniť okolnosti, za ktorých vylúčenie z dôvodu prijímania ochrany alebo pomoci končí, a postavenie tých, pre ktorých končí.

38. Z tohto dôvodu nemôžem súhlasiť s tým, že článok 1 D dohovoru – alebo teda článok 12 ods. 1 písm. a) smernice, ktorý sa začína slovami „štátny príslušník tretej krajiny alebo osoba bez štátneho občianstva je vylúčená z postavenia utečenca, ak...“ – definuje kategóriu utečencov. To však neznamená, že účinkom druhého odseku nemôže byť priznanie pozastaveného nároku na postavenie utečenca tým osobám, na ktoré sa uplatňuje.

Možné dôsledky článku 12 ods. 1 písm. a) smernice

39. Pri skúmaní predložených otázok je užitočné mať jasnú predstavu o rôznych situáciách, v ktorých sa môže osoba v súvislosti s článkom 12 ods. 1 písm. a) smernice ocitnúť, ako aj o tom, čo tieto situácie môžu pre predmetnú osobu znamenať. Domnievam sa, že existujú tri takéto možné situácie.

40. Prvá situácia môže byť v súvislosti s článkom 12 ods. 1, ktorý začína slovami „štátny príslušník tretej krajiny alebo osoba bez štátneho občianstva je vylúčená z postavenia utečenca, ak...“, taká, že osoba je vzhľadom na článok 12 ods. 1 písm. a), keď je splnená ďalej uvedená podmienka, „vylúčená z postavenia utečenca“.

41. Ak je osoba „vylúčená z postavenia utečenca“ v zmysle smernice, nemôže sa odvolávať na tento právny predpis s cieľom uplatniť si právo na uznanie za utečenca a na postavenie, ktoré z takéhoto uznania vyplýva. Akákoľvek žiadosť, ktorú podá, sa musí považovať za neprípustnú bez ohľadu na to, či môže, alebo nemôže spĺňať definíciu stanovenú v článku 2 písm. c) smernice.

19 — Pozri bod 4 týchto návrhov, ktorý sa odráža v článku 2 písm. c) smernice. Smernica však nezahŕňa prvú kategóriu – pravdepodobne preto, lebo v roku 2004 už neexistovala možnosť, aby „historickí“ utečenci požiadali o postavenie utečenca v členskom štáte.

20 — Tie isté okolnosti sú stanovené v článku 11 smernice.

21 — Tieto kategórie sú stanovené v článku 12 ods. 1 písm. a) a b) a článku 12 ods. 2 smernice.

22 — V podstate zodpovedajú článkom 20 až 34 smernice.

42. Chcela by som však zdôrazniť, že takéto vylúčenie možno rozšíriť iba na právo jednotlivca *požiadať* o postavenie utečenca podľa práva EÚ a nemá vplyv na právo štátu *udelit'* takéto postavenie. Článok 3 smernice výslovne umožňuje členským štátom „zaviesť alebo zachovávať výhodnejšie normy pre určovanie, kto je oprávnený ako utečenec“. Právo EÚ žiadnym spôsobom nebráni tomu, aby členský štát udelil postavenie utečenca každému jednotlivcovi bez ohľadu na okolnosti.

43. Zároveň je potrebné mať na pamäti, že smernica neupravuje iba postavenie utečenca v členských štátoch, ale aj subsidiárnu ochranu, pokiaľ ide o osoby, ktorým hrozí reálne riziko vážneho bezprávia. Takéto vážne bezprávie podľa článku 15 písm. c) pozostáva z „vážneho a individuálneho ohrozenia života občana alebo osoby z dôvodu nediskriminačného násillia v situáciách medzinárodného alebo vnútroštátneho ozbrojeného konfliktu“ – definícia, ktorá môže mať v súčasnosti osobitný význam pre palestínskych utečencov v Sýrii. Článok 12 ods. 1 písm. a) odkazuje iba na postavenia utečenca. Zo subsidiárnej ochrany nevylučuje nikoho; ani ustanovenia, ktoré stanovujú vylúčenie z doplnkovej ochrany (v článku 17 smernice), nijakým spôsobom neodkazujú na prijímanie ochrany alebo pomoci od akýchkoľvek orgánov alebo agentúr OSN. V dôsledku toho sa na žiadny nárok na subsidiárnu ochranu alebo jej udelenie nevzťahuje článok 12 ods. 1 písm. a).

44. Napokon bez ohľadu na vylúčenie z postavenia utečenca musia členské štáty rešpektovať zásadu zákazu vyhostenia v súlade s ich medzinárodnými záväzkami (článok 21 smernice).

45. *Druhou* možnou situáciou je samozrejme situácia, keď osoba *nie* je „vylúčená z postavenia utečenca“ v zmysle článku 12 ods. 1 písm. a) smernice, pretože „v súčasnosti [ne]m[á] ochranu alebo pomoc iných orgánov alebo odborných organizácií Organizácie Spojených národov, než je Úrad Vysokého komisára Organizácie Spojených národov pre utečencov“ v zmysle článku 1 D dohovoru.

46. Ak je to tak – a práve len tak –, je zrejmé, že predmetná osoba nemá okamžitý a automatický nárok na postavenie utečenca, ale iba právo na posudzovanie jej žiadosti o postavenie utečenca v súlade s príslušnými postupmi²³: jej žiadosť už teda nie je neprípustná. Má nárok na postavenie utečenca len vtedy, ak sa v rámci posudzovania žiadosti zistí, že spĺňa definíciu utečenca stanovenú v článku 2 písm. c) smernice. To bola situácia žalobkyne v konaní vo veci samej v rozsudku Bolbol, ktorá nikdy neprijímalala pomoc poskytovanú UNRWA.

47. V prípade neexistencie druhej vety článku 12 ods. 1 písm. a) smernice (a druhého odseku článku 1 D dohovoru) by sa zdalo logické vyvodiť, že osoba, ktorá prestala prijímať takúto ochranu alebo pomoc, by bola taktiež v tej istej situácii.

48. Toto ustanovenie však uvádza osobitné vyhlásenie, čo sa týka zániku ochrany alebo pomoci: „ak takáto ochrana alebo pomoc z akéhokoľvek dôvodu zanikla bez toho, aby sa o postavení týchto osôb definitívne rozhodlo v súlade s príslušnými uzneseniami Valného zhromaždenia Organizácie Spojených národov, tieto osoby budú oprávnené *ipso facto* na výhody z ustanovení tejto smernice“.

49. Výraz „budú oprávnené *ipso facto* na výhody z ustanovení tejto smernice [dohovoru]“ (alebo vo francúzštine „bénéficieront de plein droit du regime de cette Convention“) môže teda znamenať, že existuje *tretia* možnosť, a síce, že osoba, voči ktorej poskytovaná pomoc UNRWA „z akéhokoľvek dôvodu zanikla“, sa musí uznať za utečenca bez ohľadu na to, či spĺňa, alebo nespĺňa definíciu stanovenú v článku 2 písm. c) smernice. Práve tejto možnosti sa týka prvá otázka vnútroštátneho súdu.

23 — T. j. v súlade s kapitolou II smernice 2004/83 (teraz smernice 2011/95) a smernicou 2005/85, už citovanou v poznámke pod čiarou 9.

Osobný a časový rozsah vylúčenia z postavenia utečenca

50. Z rozsudku Bolbol vyplýva, že osoba nie je „vylúčená z postavenia utečenca“ v zmysle prvej vety článku 12 ods. 1 písm. a) smernice, ak neprijíma pomoc poskytovanú UNRWA. Z druhej vety tohto ustanovenia taktiež vyplýva, že – bez ohľadu na to, či budúci nárok môže, alebo nemôže byť priznaný – osoba nie je vylúčená z postavenia utečenca, ak „takáto ochrana alebo pomoc z akéhokoľvek dôvodu zanikla bez toho, aby sa o postavení týchto osôb definitívne rozhodlo v súlade s príslušnými uzneseniami Valného zhromaždenia Organizácie Spojených národov“. Naopak, tí, ktorí „v súčasnosti majú“ pomoc UNRWA, sú z tohto postavenia vylúčení.

51. Najmenej dva členské štáty – Francúzsko a Veľká Británia – uviedli (a vyplývalo to z mojich návrhov vo veci Bolbol), že z tohto dôvodu sa vylúčenie uplatňuje len tak dlho, pokiaľ sa predmetná osoba fyzicky nachádza v zóne činnosti UNRWA (konkrétne Libanon, Sýria, Jordánsko, Západný breh Jordánu a pásma Gazy). Len čo osoba túto zónu opustí, už nemôže „v súčasnosti mať“ pomoc UNRWA, a preto zaniká jej vylúčenie z postavenia utečenca. Záver, ktorý som načrtla, pokiaľ ide o presnú situáciu takejto osoby – na rozdiel od záveru, ktorý načrtlo Spojené kráľovstvo –, rozlišoval medzi účinkami dobrovoľného a nedobrovoľného odchodu, ale súhlasila som s jeho názorom, pokiaľ ide o zánik vylúčenia.

52. Tento názor už nepovažujem za obhájiteľný predovšetkým v systéme smernice. Na to, aby osoba mohla požiadať o postavenie utečenca v členskom štáte EÚ, musí byť fyzicky prítomná v tomto štáte, a teda fyzicky sa musí nachádzať mimo zóny UNRWA. V dôsledku toho, ak samotná neprítomnosť v zóne UNRWA postačovala na zánik vylúčenia stanoveného v prvej vete článku 12 ods. 1 písm. a) smernice, akákoľvek osoba žiadajúca o postavenie utečenca podľa smernice by nemohla byť nikdy vylúčená a vylúčenie by bolo zbavené svojho zmyslu.²⁴

53. V dôsledku toho, keďže sa musí predpokladať, že vylúčenie má mať určitý reálny účinok, nemôže zaniknúť iba na základe opustenia zóny činnosti UNRWA bez ohľadu na dôvod odchodu. Musí existovať nejaký iný spúšťač faktor. Je zrejme, že takýmto spúšťačím faktorom je, ak pomoc zanikla v zmysle druhej vety článku 12 ods. 1 písm. a). Je však potrebné rozhodnúť, či sa „výhody“ z ustanovení smernice uvedené v tejto vete obmedzujú na zánik vylúčenia, alebo zahŕňajú skutočné udelenie postavenia utečenca, pričom možno tiež zvážiť, či zánik vylúčenia môžu spôsobiť ďalšie udalosti.²⁵

54. Po zvážení týchto predbežných otázok sa vraciam k podrobnejšiemu rozboru predložených otázok.

Predložené prejudiciálne otázky

Prepojená povaha otázok

55. Obe predložené otázky sú vzájomne prepojené a navyše sa týkajú dvoch samostatných výrazov v rámci jednej vety. Prvou otázkou sa vnútroštátny súd pýta, čo sa myslí pod výrazom výhody z ustanovení smernice, a druhou, na základe akej udalosti vzniká nárok na tieto výhody. Odpovede navrhované na prvú otázku sa pohybujú v rozsahu od nároku iba požiadať o postavenie utečenca alebo postavenie subsidiárnej ochrany až po nárok na okamžité a automatické priznanie postavenia utečenca so všetkými výhodami, ktoré sú s ním spojené. Odpovede navrhované na druhú otázku sa pohybujú v rozsahu od akejkoľvek udalosti bez ohľadu na jej pôvod, v dôsledku ktorej dotknutá osoba opustí zónu UNRWA, až po, výlučne, ukončenie činnosti UNRWA či prinajmenšom nejakú udalosť,

24 — Mnoho súdov a orgánov v celej EÚ sa zaoberalo výkladom ustanovenia týkajúceho sa vylúčenia v prvom odseku článku 1D dohovoru. Ak je výklad poskytnutý Francúzskom a Spojeným kráľovstvom správny, tieto súdy a orgány pri výklade ustanovení, ktoré neboli uplatniteľné na konania, ktoré na nich prebiehali, strácali svoj čas.

25 — Pozri ďalej body 80 a 81 týchto návrhov.

ktorá jej bráni v poskytovaní pomoci. Je pozoruhodné, že niekoľko členských štátov, ktoré predložili pripomienky, majú tendenciu kompenzovať „veľkorysejšiu“ odpoveď na jednu otázku „úzko koncipovanou“ odpoveďou na tú druhú. To naznačuje, že prinajmenšom vnímajú odpovede tak, že na seba navzájom recipročne vplývajú.

Stručný prehľad navrhovaných odpovedí

56. Veľmi všeobecne povedané, účastníci, ktorí predložili pripomienky, predložili nasledujúcich päť záverov:

1. Nárok na výhody z ustanovení smernice vzniká iba v prípade, že UNRWA buď ukončí svoju činnosť, alebo na základe inej udalosti nemôže poskytovať pomoc. Dovtedy sú príjemcovia pomoci poskytovanej UNRWA úplne vylúčení z postavenia utečenca; potom môžu požiadať o postavenie utečenca za rovnakých podmienok ako každý iný žiadateľ.
2. Nárok na výhody zo smernice vzniká len v prípade, že UNRWA buď ukončí svoju činnosť, alebo na základe inej udalosti nemôže poskytovať pomoc. Dovtedy môžu príjemcovia požiadať o postavenie utečenca za rovnakých podmienok ako každý iný žiadateľ, pokiaľ majú opodstatnený dôvod nachádzať sa mimo zóny UNRWA; potom sa im automaticky prizná postavenie utečenca.
3. Nárok na výhody zo smernice vzniká vždy, keď príjemca nie je schopný prijímať pomoc poskytovanú UNRWA z dôvodov, ktoré nie sú v jeho moci. Dovtedy sú príjemcovia vylúčení z postavenia utečenca; potom môžu požiadať o postavenie utečenca za rovnakých podmienok ako každý iný žiadateľ.
4. Nárok na výhody zo smernice vzniká vždy, keď príjemca nie je schopný prijímať pomoc poskytovanú UNRWA z dôvodov, ktoré nie sú v jeho moci. Dovtedy sú príjemcovia vylúčení z postavenia utečenca; potom sa im automaticky prizná postavenie utečenca.
5. Nárok na výhody z ustanovení smernice vzniká vždy, keď príjemca nie je schopný prijímať pomoc poskytovanú UNRWA z akéhokoľvek dôvodu. Dovtedy môžu príjemcovia požiadať o postavenie utečenca za rovnakých podmienok ako každý iný žiadateľ, pokiaľ sa nachádzajú mimo zóny UNRWA; potom sa im automaticky prizná postavenie utečenca.

57. Ďalší variant navrhuje sám vnútroštátny súd: nárok na výhody z ustanovení smernice môže znamenať automatické uznanie buď postavenia utečenca, alebo subsidiárnej ochrany podľa voľby predmetného členského štátu.

Prvá otázka – výhody z ustanovení smernice

58. Z mojich predbežných úvah vyplýva, že článok 12 ods. 1 písm. a) sa v žiadnom prípade netýka subsidiárnej ochrany.²⁶ Navrhované odpovede vzhľadom na výraz „výhody z ustanovení smernice“, na ktoré sú dotknuté osoby „oprávnené *ipso facto*“, možno preto obmedziť na

- právo požiadať o postavenie utečenca za rovnakých podmienok ako každý iný žiadateľ, alebo
- skutočné udelenie postavenia utečenca.

26 — Pozri bod 43 týchto návrhov.

59. Aj naďalej zastávam názor vyjadrený v bodoch 85 až 89 a 103 až 109 mojich návrhov vo veci Bolbol, že predmetný nárok je nárokom na skutočné výhody vyplývajúce z postavenia utečenca, ktoré možno požívať iba vtedy, ak je toto postavenie priznané. V dôsledku toho tí, na ktorých sa druhá veta článku 12 ods. 1 písm. a) smernice vzťahuje, majú nárok na skutočné udelenie postavenia utečenca bez ohľadu na to, či spĺňajú definíciu stanovenú v článku 2 písm. c), za rovnakých podmienok ako každý iný žiadateľ. Úvahy, ktoré som už vyjadrila, by som rada doplnila o nasledujúce úvahy.

60. Po prvé, článok 1 D dohovoru používa výraz „*ipso facto*“ v anglickej a výraz „*de plein droit*“ vo francúzskej verzii.²⁷ Zjavne úmyselné použitie takejto formulácie nemožno považovať za bezvýznamné. Nech už sú nuansy ich významu akékoľvek, tieto výrazy objasňujú, že zánik ochrany alebo pomoci sám a bez toho, aby museli byť splnené akékoľvek ďalšie podmienky, vedie k vzniku predmetného nároku. Keďže na účely *požiadania* o postavenie utečenca nemusia byť splnené žiadne podmienky (dokonca aj osoba, ktorá si to vôbec nezaslúži, môže podať žiadosť, ktorá bude zamietnutá, ibaže by žiadateľ spĺňal definíciu utečenca a súčasne nebol vylúčený akýmkoľvek iným ustanovením), nárok, ktorý vzniká pri zániku pomoci poskytovanej UNRWA, musí byť niečo viac, než číre právo požiadať o takéto postavenie. Musí to byť niečo, v súvislosti s čím by inak museli byť splnené určité podmienky.

61. Po druhé, rada by som upozornila na úplné znenie druhej vety článku 12 ods. 1 písm. a) smernice: „ak takáto ochrana alebo pomoc z akéhokoľvek dôvodu *zanikla bez toho, aby sa o postavení týchto osôb definitívne rozhodlo v súlade s príslušnými uzneseniami Valného zhromaždenia Organizácie Spojených národov*, tieto osoby budú oprávnené *ipso facto* na výhody z ustanovení tejto smernice“. Podmienka, ktorú som zvýraznila kurzívou, by sa nemala ignorovať. Ak ochrana alebo pomoc zanikne s tým, že o postavení týchto osôb sa definitívne *rozhodlo* uvedeným spôsobom, domnievam sa, že jednoducho už viac nemôžu byť vylúčené z postavenia utečenca. V tomto prípade musia byť oprávnené požiadať o postavenie utečenca, ak z akéhokoľvek dôvodu spĺňajú definíciu stanovenú v článku 2 písm. c). V opačnom prípade, a síce, ak sa o ich postavení takto *nerozhodlo* (ale pomoc napriek tomu z akéhokoľvek dôvodu zanikla), ich postavenie v rámci smernice musí byť iné – a opäť, „výhody z ustanovení smernice“ musia znamenať viac než len nevylúčenie z možnosti byť uznaný za utečenca, ak spĺňajú definíciu stanovenú v článku 2 písm. c).

62. Je však nemysliteľné, ako správne zdôrazňuje nemecká a maďarská vláda, že samotná skutočnosť zániku ochrany alebo pomoci by mala automaticky viesť k *úplne bezpodmienečnému* uznaniu postavenia utečenca. Nie je to len článok 12 ods. 1 písm. a), ktorý stanovuje vylúčenie z tohto postavenia. Čo je však najdôležitejšie, článok 12 ods. 2 a 3 vylučuje (podobne ako článok 1 F dohovoru) tých, ktorí sa dopustili, podnecovali alebo sa inak podieľali na spáchaní škály obzvlášť závažných trestných činov. Okrem toho podľa článku 11 alebo článku 12 ods. 1 písm. b), v závislosti od konkrétneho prípadu, zmena okolností týkajúcich sa, všeobecne povedané, prepojenia alebo opätovného prepojenia osoby s krajinou, v ktorej požíva dostatočné a zaručené práva, znamená, že nemôže alebo už nemôže mať prospech z ochrany ako utečenec.²⁸

63. Rovnako je zrejmé, že – čo je v rozpore s obavami rumunskej vlády – nikdy nemôže nastať automatické uznanie postavenia utečenca, t. j. uznanie bez akéhokoľvek postupu, ktorý by preukazoval, že sú splnené relevantné podmienky.²⁹

27 — Pozri bod 32 týchto návrhov.

28 — Tieto ustanovenia odrážajú články 1 C a 1 E dohovoru.

29 — Pozri moje návrhy, ktoré som predniesla vo veci Bolbol, už citované v poznámke pod čiarou 5, bod 94 a nasl., a bod 52 uvedeného rozsudku Bolbol.

64. V dôsledku toho podmienkami, ktorých splnenie sa nemusí preukazovať z dôvodu existencie samotnej skutočnosti zániku pomoci poskytovanej UNRWA, môžu byť iba tie, ktoré je potrebné inak spĺňať na účel uznania za utečenca v zmysle definície stanovenej v článku 2 písm. c) smernice, a oprávnenie môže vzniknúť iba na uznanie za utečenca bez špecifickej potreby preukázať splnenie týchto podmienok. Výhody z ustanovení smernice, na ktoré sa druhá veta článku 12 ods. 1 písm. a) odvoláva, sú preto tie, ktoré vyplývajú z priznania postavenia utečenca.

65. Udelenie tohto postavenia však musí aj naďalej podliehať podmienke, že predmetná osoba z neho nie je vylúčená akýmkoľvek iným ustanovením smernice. Prijemca bude musieť v súlade s rozsudkom vo veci Bolbol ešte preukázať, že prijímal pomoc poskytovanú UNRWA, a v súlade s druhou vetou článku 12 ods. 1 písm. a) smernice, že takáto pomoc už zanikla.

66. Rada by som dodala, že vyhnutie sa požiadavke preukázať splnenie podmienok stanovených v článku 2 písm. c) smernice nie je tak liberálne, ako by sa mohlo na prvý pohľad zdať, čo sa týka tých, na ktoré sa vzťahuje článok 12 ods. 1 písm. a). Článok 2 písm. c) a druhá veta článku 12 ods. 1 písm. a) sa do istej miery prekrývajú v tom, že podmienkou oboch je neexistencia ochrany predmetného jednotlivca. Ako som už uviedla³⁰, UNRWA nebol zriadený na to, aby poskytoval, a ani nikdy neposkytoval, „ochranu“ palestínskym utečencom. Nemá také postavenie, aby poskytoval niečo iné ako „pomoc“. Okrem toho skutočnosti uvedené vnútroštátnym súdom týkajúce sa troch žalobcov v konaní vo veci samej na tomto súde naznačujú, že libanonské orgány poskytujú iba minimálnu ochranu, a zdá sa veľmi nepravdepodobné, že sýrske orgány sú momentálne v takom postavení, že sú schopné chrániť akýchkoľvek utečencov nachádzajúcich sa na ich území. Stručne povedané, mnoho z tých, na ktorých sa vzťahuje druhá veta článku 12 ods. 1 písm. a), už môže spĺňať podstatnú časť definície „utečenca“ stanovenej v článku 2 písm. c) v tom, že nie sú schopní prijímať ochranu poskytovanú krajinou ich (štátnej príslušnosti alebo) predchádzajúceho obvyklého pobytu.

67. Tieto úvahy potvrdzujú názor, ktorý som už vyjadrila v súvislosti s odpoveďou na prvú otázku predloženú v prejednávanom prípade. Musím sa však taktiež zaoberať významnou námietkou proti tomuto názoru, ktorú predložilo niekoľko členských štátov. Tvrdia, že umožnenie určitej kategórii žiadateľov získať postavenie utečenca bez toho, aby museli preukázať splnenie podmienok stanovených v definícii v článku 2 písm. c) smernice, zatiaľ čo sa to od iných vyžaduje, vedie k neoprávnenej diskriminácii zakázanej zásadou rovnosti zaobchádzania.

68. Zásada rovnosti zaobchádzania zakotvená v článku 20 Charty základných práv vyžaduje, aby sa porovnateľné situácie neposudzovali rozdielne a rozdielne situácie neposudzovali rovnako, ak takéto posudzovanie nie je objektívne odôvodnené.

69. V prejednávanom prípade mnou navrhovaný výklad znamená, že dve kategórie žiadateľov o postavenie utečenca – tí, ktorí prijímali pomoc poskytovanú UNRWA, a tí, ktorí ju z akéhokoľvek dôvodu neprijímali, – majú nárok na priznanie tohto postavenia (čo vedie k tým istým výhodám z ustanovení smernice) za rôznych podmienok. Tí v prvej skupine, ktorí predstavujú podskupinu žiadateľov, ktorí majú nárok na pomoc poskytovanú UNRWA, musia preukázať iba to, že prijímali túto ochranu alebo pomoc a že táto ochrana alebo pomoc zanikla. Tí v druhej skupine, kam patria zostávajúci žiadatelia, ktorí majú nárok na pomoc poskytovanú UNRWA, a všetci ďalší žiadatelia, musia preukázať, že spĺňajú definíciu utečenca stanovenú v článku 2 písm. c) smernice.

70. Skutkové situácie týchto dvoch kategórii však nie sú porovnateľné.

30 — Pozri poznámku pod čiarou 6 a <http://www.unrwa.org/etemplate.php?id=87>: „UNRWA... nezodpovedá za bezpečnosť, právo a poriadok v utečeneckých táboroch a nedisponuje žiadnymi policajnými alebo spravodajskými službami. Túto zodpovednosť má vždy relevantný hostiteľský štát a ďalšie orgány“.

71. Tí, ktorí sú povinní preukázať, že spĺňajú definíciu utečenca stanovenú v článku 2 písm. c) smernice, žili predtým relatívne normálnym životom nezávisle od externej pomoci. Okolnosti však spôsobili, že utiekli z krajiny ich štátnej príslušnosti alebo obvyklého pobytu. Udalosti, ktoré nastali, mohli byť tak zlé, že sa ocitli v situácii, v ktorej čelia „oprávnenej obave pred prenasledovaním z rasových, náboženských dôvodov, dôvodov štátnej príslušnosti, príslušnosti k určitej sociálnej skupine alebo z dôvodu zastávania určitého politického názoru“. Ak je tomu tak a ak „nemôž[u]... alebo v dôsledku uvedených obáv [sa] odmieta[jú]“ vrátiť, majú nárok na postavenie utečenca.

72. Tí, ktorí predtým prijímali externú pomoc poskytovanú UNRWA, nie sú v podobnej situácii. Keďže nežili normálnym životom, prijímali osobitnú podporu, ktorú považovali za potrebnú (priebežne) medzinárodné spoločenstvo. V tomto smere o nich bolo postarané. Už sa nachádzali v chránenej situácii. Potom nastala vonkajšia udalosť, v dôsledku ktorej pomoc poskytovaná UNRWA „zanikla“ bez ich zavinenia. Neexistuje však žiaden konkrétny dôvod domnievať sa, že táto udalosť bude nevyhnutne a súčasne vyvolávať takú „oprávnen[ú] obav[u] pred prenasledovaním“, že sa na nich bude vzťahovať článok 2 písm. c) smernice. Už sa však nemôžu odvolávať na predchádzajúcu pomoc poskytovanú UNRWA (a teda ani na výhody materiálnej pomoci, ktorá predtým oprávňovala ich úplné vylúčenie z pôsobnosti tohto dohovoru).

73. V dôsledku toho, pokiaľ predmetné situácie nie sú porovnateľné, zásada rovnosti zaobchádzania neznamená, že sa s nimi nesmie zaobchádzať rozdielne.

74. Proti tomu možno namietat, že v rozsahu, v akom sa tieto dve kategórie nachádzajú v odlišných skutkových situáciách, „bežný“ žiadateľ o postavenie utečenca sa často nachádza v nepriaznivejšej situácii ako Palestínčan, ktorého pomoc poskytovaná UNRWA náhle zanikla. Prečo by teda mali byť Palestínčania uprednostňovaní, čo sa týka prístupu k výhodám vyplývajúcim z postavenia utečenca?

75. To, či si to Palestínčan, ktorý náhle už nemôže prijímať pomoc poskytovanú UNRWA, zaslúži viac, alebo menej ako nejaká iná kategória potenciálneho utečenca, je emotívna otázka. Čo sa mňa týka, rada by som dodala, že vo všeobecnosti si všetci skutoční potenciálni utečenci rovnako zaslúžia súcit a podporu. Keby článok 1 D dohovoru pozostával len z prvej vety, nemala by som problém konštatovať, že len čo pomoc poskytovaná UNRWA zanikla, na Palestínčana, ktorý ju prijímal, by sa mal opäť vzťahovať dohovor, a potom by sa s ním zaobchádzalo rovnako ako s každým iným žiadateľom o postavenie utečenca. Holým faktom však je, že článok 1 D nepozostáva z jednej, ale z dvoch viet. Z celého textu vyplýva, že medzinárodné spoločenstvo sa úmyselne rozhodlo umožniť osobitné zaobchádzanie s vystáňovanými Palestínčanmi – zaobchádzanie, ktoré je v niektorých smeroch negatívne (prvá veta článku 1 D) a v iných smeroch preferenčné (druhá veta článku 1 D). Vzhľadom na rozdiely v skutkových okolnostiach, ktoré som už opísala vyššie, táto voľba (ktorú smernica verne odráža) neporušuje zásadu rovnosti zaobchádzania.

Druhá otázka – zánik ochrany alebo pomoci

76. Z mojich predbežných úvah vyplýva, že osoba, ktorá prijímala pomoc poskytovanú UNRWA, nemôže byť „oprávnená... na výhody“ smernice – v skutočnosti ostáva v zásade „vylúčen[á] zo získania postavenia utečenca“ –, ibaže pomoc, ktorá sa jej poskytuje, „z akéhokoľvek dôvodu zanikla“ v zmysle článku 12 ods. 1 písm. a).³¹ Navrhované odpovede preto vzhľadom na udalosť, na základe ktorej vzniká tento nárok, možno zredukovať na

— výhradne, ukončenie činnosti UNRWA alebo nejakú inú udalosť, ktorá jej bráni v poskytovaní pomoci, alebo

31 — Pozri bod 52 a nasl. týchto návrhov.

— každú udalosť, ktorá nie je v moci príjemcu alebo nezávisí od jeho vôle, v dôsledku ktorej nemôže prijímať pomoc.

77. V návrhoch, ktoré som predniesla vo veci Bolbol (v bodoch 77 až 84 a 100 až 102), som dospela k názoru, že druhý uvedený výklad je správny, a aj naďalej ho zastávam – aj keď, samozrejme, prvý uvedený výklad je obsiahnutý v druhom, ktorý bude zahŕňať každú udalosť, v dôsledku ktorej UNRWA nemôže poskytovať pomoc.

78. Nemyslím si, že na podporu tohto názoru je potrebné predložiť ďalšie tvrdenie. Chcela by som iba upozorniť, že sa zdá byť najviac v súlade s použitým jazykom – v prejednávanej prípadе sa anglická a francúzska verzia navzájom významne nelíšia. Výraz „ak takáto ochrana alebo pomoc... zanikla“ implikuje, že je to práve ochrana alebo pomoc, ktorá musí zaniknúť; nepredpokladá sa, že by sa jednotliviec svojvoľne vzdal tejto ochrany alebo pomoci. Táto časť vety môže sama osebe podporovať názor, že udalosť sa musí týkať samotného UNRWA. Zdá sa však, že výraz „z akéhokoľvek dôvodu“ rozširuje výklad prvej časti vety na maximum. Nemôže však zájsť až tak ďaleko, aby zahŕňal individuálne rozhodnutia prijaté z dôvodu osobného pohodlia, ktoré by zbavovalo vylúčenie jeho významu.³² Preto sa domnievam, že tento výraz môže rozšíriť výklad zániku iba v tom zmysle, že sa udalosť nemusí týkať samotného UNRWA.

79. Musím však uviesť dve poznámky, čo sa týka tých, ktorí z vlastnej vôle opustili zónu, mimo ktorej nemôžu prijímať pomoc poskytovanú UNRWA.

80. Po prvé, ako som už uviedla vyššie, samotná skutočnosť opustenia zóny UNRWA nemôže sama osebe spôsobovať zánik vylúčenia z „postavenia utečenca“.³³ Spolu s mojím záverom, že nárok na výhody zo smernice môže vzniknúť iba v dôsledku udalosti mimo moci a nezávisle od vôle príjemcu pomoci poskytovanej UNRWA, v dôsledku čoho už nemôže prijímať pomoc, by sa mohlo zdať, že to znamená, že každý, kto už raz využil pomoc poskytovanú UNRWA, nemôže už nikdy požiadať o postavenie utečenca v členskom štáte, či už na základe článku 2 písm. c) smernice, alebo druhej vety článku 12 ods. 1 písm. a).

81. Tento záver je potrebné bližšie špecifikovať. Domnievam sa, že vylúčenie z postavenia utečenca v dôsledku prijímania pomoci poskytovanej UNRWA sa môže logicky vzťahovať iba na vylúčenie z možnosti požiadať o postavenie utečenca ako Palestínčan, ktorý je na takúto pomoc oprávnený. Neexistuje žiaden dôvod, aby takého vylúčenie trvalo po celý život, ak nastanú ďalšie okolnosti, na základe ktorých možno požiadať o postavenie utečenca – napríklad keby sa palestínsky utečenec dobrovoľne presťahoval do krajiny mimo zóny UNRWA, možno by získal štátne občianstvo tejto krajiny, a keby potom nastali okolnosti, v dôsledku ktorých by sa na neho vzťahovala definícia stanovená v článku 2 písm. c) smernice. V tejto súvislosti článok 5 smernice stanovuje, že opodstatnená obava pred prenasledovaním sa môže zakladať na udalostiach, ku ktorým došlo, alebo, v závislosti od konkrétneho prípadu, na činnostiach, ktoré sa uskutočnili odvtedy, ako žiadateľ opustil krajinu pôvodu – prinajmenšom pokiaľ činnosti, z ktorých sa vychádza, predstavujú výraz presvedčenia a orientácie, resp. ich pokračovanie, ktoré existovali už v krajine pôvodu, a že riziko prenasledovania sa nezakladá na okolnostiach, ktoré žiadateľ vytvoril svojím vlastným rozhodnutím, odkedy opustil krajinu pôvodu.

32 — Pozri body 50 až 53 týchto návrhov.

33 — Pozri body 50 až 53 týchto návrhov.

82. Po druhé, je celkom predstaviteľné, ako bolo zdôraznené Súdnemu dvoru, že osoba prijímajúca pomoc poskytovanú UNRWA môže dobrovoľne dočasne opustiť zónu UNRWA – napríklad na návštevu príbuzného nachádzajúceho sa mimo tejto zóny – pri plnom úmysle vrátiť sa a pri skutočnom presvedčení, že tak bude môcť urobiť, avšak zistí, že jeho opätovný vstup na územie, kde mu bola poskytnutá pomoc, je v skutočnosti blokový. Domnievam sa, že takáto osoba by sa mala považovať za osobu, ktorej sa bráni v prijímaní pomoci poskytovanej UNRWA z dôvodu, ktorý je mimo jej moci a nezávisí od jej vôle.

83. Pokiaľ ide o obe tieto okolnosti a vlastne o akékoľvek okolnosti, v rámci ktorých sa musí konštatovať, že „ochrana alebo pomoc z akéhokoľvek dôvodu zanikla“, nastane problém s preukazovaním, ako som už uviedla v bode 102 návrhov, ktoré som predniesla vo veci Bolbol. Všetky takéto problémy je potrebné riešiť v súlade s článkom 4 smernice nazvanom „Posudzovanie skutočností a okolností“, ktorý poskytuje rámec pre rôzne druhy dôkazných prostriedkov a indícií, ktoré členské štáty môžu, ale nemusia požadovať. Hoci je vo všeobecnosti legitímne požadovať od žiadateľa skôr odôvodnenie jeho žiadosti, než aby sa vychádzalo iba z jeho vyhlásení, článok 4 ods. 5 stanovuje podmienky, v rámci ktorých členské štáty nemôžu požadovať dokumentáciu na potvrdenie všetkých aspektov žiadosti.

Návrh

84. Vzhľadom na vyššie uvedené úvahy navrhujem, aby Súdny dvor na otázky položené Fővárosi Bíróság odpovedal takto:

V druhej vete článku 12 ods. 1 písm. a) smernice Rady 2004/83/ES z 29. apríla 2004 o minimálnych ustanoveniach pre oprávnenie a postavenie štátnych príslušníkov tretej krajiny alebo osôb bez štátneho občianstva ako utečencov alebo osôb, ktoré inak potrebujú medzinárodnú ochranu, a obsah poskytovanej ochrany:

1. výraz „tieto osoby budú oprávnené *ipso facto* na výhody z ustanovení tejto smernice“ znamená, že predmetné osoby sú oprávnené na postavenie utečenca v členskom štáte za predpokladu, že vedú preukázať, že podmienka týkajúca sa zániku ochrany alebo pomoci je vo vzťahu k nim splnená;
2. výraz „takáto ochrana alebo pomoc z akéhokoľvek dôvodu zanikla“ znamená, pokiaľ ide o dotknuté osoby, že ochranu alebo pomoc, ktorú v skutočnosti prijímali, už neprijímajú z akéhokoľvek dôvodu, ktorý je mimo ich moci a ktorý je nezávislý na ich vôli.