Sbírka soudních rozhodnutí

STANOVISKO GENERÁLNÍHO ADVOKÁTA
EVGENIJE TANČEVA
přednesené dne 1. října 2020 [1]

Věc C-507/19

Bundesrepublik Deutschland
proti
XT

[žádost o rozhodnutí o předběžné otázce podaná Bundesverwaltungsgericht (Spolkový správní soud, Německo)]

„Rozhodnutí o předběžné otázce – Prostor svobody, bezpečnosti a práva – Azylová politika – Osoba palestinské národnosti bez státní příslušnosti – Ukončení ochrany nebo podpory poskytované agenturou UNRWA – Podmínky pro přiznání postavení uprchlíka *ipso facto*“

1. Touto žádostí o rozhodnutí o předběžné otázce Bundesverwaltungsgericht (Spolkový správní soud, Německo) žádá Soudní dvůr, aby objasnil některé aspekty čl. 12 odst. 1 písm. a) směrnice 2011/95/EU [2]. Tato věc se týká kvalifikace palestinského uprchlíka buď jako osoby „vyloučené z postavení uprchlíka“, nebo osoby, která má toto postavení „*ipso facto*“ podle čl. 12 odst. 1 písm. a) směrnice 2011/95, a konkrétně otázky, jaký může mít pro tuto kvalifikaci význam změna žadatelova pobytu v rámci dvou různých „operačních prostorů“ UNRWA předcházející jeho cestě do členského státu Evropské unie. Žalobce původně pobýval v Sýrii, následně se na delší dobu přemístil do Libanonu a pak se na velmi krátkou dobu vrátil do Sýrie před tím, než odcestoval po zemi do Německa. Předkládající soud se táže, jakou zeměpisnou oblast má vzít v úvahu při posuzování postavení žadatele podle čl. 12 odst. 1 písm. a) uvedené směrnice.

I. Právní rámec

A. Mezinárodní právo

1. Ženevská úmluva

2. Úmluva o právním postavení uprchlíků podepsaná v Ženevě dne 28. července 1951 [Sbírka smluv Organizace spojených národů, sv. 189, s. 150, č. 2545 (1954)] vstoupila v platnost dne 22. dubna 1954. Byl k ní připojen Protokol týkající se právního postavení uprchlíků uzavřený v New Yorku dne 31. ledna 1967, který vstoupil v platnost dne 4. října 1967 (dále jen „Ženevská úmluva“).

1 – Původní jazyk: angličtina.

2 – Směrnice Evropského parlamentu a Rady ze dne 13. prosince 2011 o normách, které musí splňovat státní příslušníci třetích zemí nebo osoby bez státní příslušnosti, aby mohli požívat mezinárodní ochrany, o jednotném statusu pro uprchlíky nebo osoby, které mají nárok na doplňkovou ochranu, a o obsahu poskytnuté ochrany (Úř. věst. 2011, L 337, s. 9).

3. Článek 1 odst. A Ženevské úmluvy mimo jiné definuje pojem „uprchlík“ pro účely uvedené úmluvy a článek 1 odst. D uvádí:

„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. UNRWA

4. Rezoluce Valného shromáždění OSN č. 302 (IV) ze dne 8. prosince 1949, týkající se podpory palestinských uprchlíků, zřídila Agenturu OSN pro pomoc a práci ve prospěch palestinských uprchlíků na Blízkém východě (dále jen „UNRWA“). Mandát této agentury byl pravidelně obnovován a její současný mandát skončí dne 30. června 2023[3]. Jejím úkolem je sloužit dobrým životním podmínkám a humánnímu rozvoji palestinských uprchlíků.

3. UNHCR

5. Úřad Vysokého komisaře OSN pro uprchlíky (dále jen „UNHCR“) byl zřízen dne 14. prosince 1950 rezolucí Valného shromáždění OSN č. 428 (V). UNHCR je pomocný orgán Spojených národů podle článku 22 Charty OSN.

B. Unijní právo

6. 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 v zájmu přehlednosti přepracovala a zrušila směrnici 2004/83/ES[4], jelikož v uvedené směrnici byla provedena řada podstatných změn. Článek 12 odst. 1 písm. a) však zůstal nezměněn.

7. Bod 4 odůvodnění směrnice 2011/95 uvádí, že Ženevská úmluva a protokol jsou základem mezinárodního právního režimu na ochranu uprchlíků. Znění tohoto bodu 4 odůvodnění je totožné se zněním bodu 3 odůvodnění směrnice 2004/83.

8. Bod 12 odůvodnění směrnice 2011/95 stanoví, že hlavním cílem uvedené směrnice je na jedné straně zajistit, aby členské státy používaly společná kritéria pro zjišťování totožnosti osob, které mezinárodní ochranu skutečně potřebují, a na druhé straně zajistit minimální úroveň výhod poskytovaných uvedeným osobám ve všech členských státech. Bod 6 odůvodnění směrnice 2004/83 zněl totožně.

3 – Viz rezoluce Valného shromáždění ze dne 13. prosince 2019, A/RES/74/83.

4 – Směrnice Rady ze dne 29. dubna 2004 o minimálních normách, které musí splňovat státní příslušníci třetích zemí nebo osoby bez státní příslušnosti, aby mohli žádat o postavení uprchlíka nebo osoby, která z jiných důvodů potřebuje mezinárodní ochranu, a o obsahu poskytované ochrany (Úř. věst. 2004, L 304, s. 12; Zvl. vyd. 19/07, s. 96).

9. Body 22 až 24 odůvodnění směrnice 2011/95 stanoví následující:

„(22) Při určování postavení uprchlíka v souladu s článkem 1 Ženevské úmluvy mohou členským státům poskytnout cennou pomoc konzultace s vysokým komisařem OSN pro uprchlíky.

(23) Je třeba stanovit normy pro definici a obsah postavení uprchlíka, a aby sloužily jako vodítko pro příslušné vnitrostátní orgány členských států při uplatňování Ženevské úmluvy.

(24) Je nezbytné zavést společná kritéria uznávání žadatelů o azyl jako uprchlíků ve smyslu článku 1 Ženevské úmluvy.“

10. Článek 1 směrnice 2011/95 s nadpisem „Účel“ stanoví:

„Účelem této směrnice je stanovit normy, které musí splňovat státní příslušníci třetích zemí nebo osoby bez státní příslušnosti, aby mohli požívat mezinárodní ochrany, jednotný status pro uprchlíky nebo osoby, které mají nárok na doplňkovou ochranu, a obsah poskytnuté ochrany.“

11. Článek 2 směrnice 2011/95 „Definice“, zní následovně:

„Pro účely této směrnice se rozumí:

a) ‚mezinárodní ochranou‘ postavení uprchlíka nebo status doplňkové ochrany ve smyslu písmen e) a g);

b) ‚osobou požívající mezinárodní ochrany‘ osoba, které bylo přiznáno postavení uprchlíka nebo status doplňkové ochrany ve smyslu písmen e) a g);

c) ‚Ženevskou úmluvou‘ Úmluva o právním postavení uprchlíků ze dne 28. července 1951 ve znění Newyorského protokolu ze dne 31. ledna 1967;

d) ‚uprchlíkem‘ státní příslušník třetí země, který se v důsledku oprávněných obav před pronásledováním z důvodů rasových, náboženských nebo národnostních nebo z důvodů příslušnosti k určitým společenským vrstvám nebo i zastávání určitých politických názorů nachází mimo zemi své státní příslušnosti a je neschopen přijmout, nebo vzhledem ke shora uvedeným obavám odmítá ochranu dotyčné země, nebo osoba bez státní příslušnosti, která se ze stejných shora uvedených důvodů nachází mimo zemi svého dosavadního pobytu, která vzhledem ke shora uvedeným obavám se tam nechce nebo nemůže vrátit a na kterou se nevztahuje článek 12;

e) ‚postavením uprchlíka ‘uznání státního příslušníka třetí země nebo osoby bez státní příslušnosti členským státem za uprchlíka;

f) ‚osobou, která má nárok na doplňkovou ochranu‘ státní příslušník třetí země nebo osoba bez státní příslušnosti, která nesplňuje podmínky pro uznání za uprchlíka, ale u které existují závažné důvody se domnívat, že pokud by se vrátila do země svého původu, nebo v případě osoby bez státní příslušnosti do země svého dosavadního pobytu, byla by vystavena reálné hrozbě, že utrpí vážnou újmu uvedenou v článku 15, a na kterou se nevztahuje čl. 17 odst. 1 a 2, přičemž tato osoba nemůže nebo vzhledem ke shora uvedené hrozbě nechce přijmout ochranu dotyčné země;

g) ‚statusem doplňkové ochrany‘ uznání státního příslušníka třetí země nebo osoby bez státní příslušnosti členským státem za osobu, která má nárok na doplňkovou ochranu;

h) ‚žádostí o mezinárodní ochranu' žádost o ochranu členským státem podaná státním příslušníkem třetí země nebo osobou bez státní příslušnosti, u níž lze předpokládat, že žadatel usiluje o získání postavení uprchlíka nebo statusu doplňkové ochrany, a ve které nežádá výslovně o jinou formu ochrany, jež nespadá do oblasti působnosti této směrnice a o niž lze požádat samostatně;

i) ‚žadatelem' státní příslušník třetí země nebo osoba bez státní příslušnosti, kteří podali žádost o mezinárodní ochranu, o níž dosud nebylo pravomocně rozhodnuto;

[…]

n) ‚zemí původu' jedna nebo více zemí, jejichž státní příslušnost žadatel má, nebo v případě osoby bez státní příslušnosti jedna nebo více zemí dosavadního pobytu žadatele."

12. Článek 5 směrnice 2011/95 s nadpisem „Potřeba mezinárodní ochrany vznikající na místě" v odst. 3 stanoví:

„Aniž je dotčena Ženevská úmluva, mohou členské státy rozhodnout, že žadateli, který podává následnou žádost, se postavení uprchlíka obvykle nepřizná, je-li nebezpečí pronásledování založeno na okolnostech, které vyvolal sám žadatel po opuštění země původu."

13. Článek 11 nadepsaný „Ukončení" stanoví následující:

1. […] osoba bez státní příslušnosti [pozbývá] postavení uprchlíka, jestliže:

[…]

f) […] jsou schopni vrátit se do země svého bývalého pobytu, poněvadž okolnosti, pro které byli uznáni uprchlíkem, tam přestaly existovat.

2. Při hodnocení podle odst. 1 písm. […] f) přihlížejí členské státy k tomu, zda má změna okolností natolik významnou a trvalou povahu, že obavy uprchlíka z pronásledování již nelze považovat za odůvodněné.

3. Ustanovení odst. 1 písm. [f) se nevztahuje] na uprchlíka, který je schopen uvést naléhavé důvody podložené předchozím pronásledováním pro odmítnutí ochrany […], je-li osobou bez státní příslušnosti, pro odmítnutí ochrany země svého dosavadního pobytu."

14. Článek 12 s nadpisem „Vyloučení" stanoví:

„1. [Osoba bez státní příslušnosti je vyloučena] z postavení uprchlíka, jestliže:

a) [spadá] 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;

[…]"

15. Článek 14 nadepsaný „Odnětí, ukončení platnosti nebo zamítnutí prodloužení platnosti postavení uprchlíka“ zní následovně:

1. „[…] členské státy odejmou, ukončí platnost nebo zamítnou prodloužení platnosti postavení uprchlíka přiznané vládním, správním, soudním nebo kvazisoudním orgánem […] osobě bez státní příslušnosti, pokud již [přestala] být uprchlíkem v souladu s článkem 11.

[…]

3. Členské státy odejmou, ukončí nebo zamítnou prodloužení platnosti postavení uprchlíka […] osobě bez státní příslušnosti, jestliže po přiznání postavení uprchlíka dotyčný členský stát zjistí, že:

a) dotyčná osoba měla být nebo je vyloučena z postavení uprchlíka podle článku 12;

[…]“

II. Skutkový stav v původním řízení a předběžné otázky

16. Podle předkládacího rozhodnutí je XT (dále jen rovněž „žalobce“) osobou bez státní příslušnosti palestinského původu, která se narodila v roce 1991 v Damašku v Sýrii. Žalobce je registrován u UNRWA jako palestinský uprchlík v táboře Jarmúk jižně od Damašku.

17. Přibližně od října 2013 do 20. listopadu 2015 žalobce pobýval v Libanonu, kde vykonával krátkodobé nebo drobné práce. Z předkládacího rozhodnutí není zřejmé, zda žalobce v tomto období požadoval nebo obdržel jakoukoliv hmotnou podporu od UNRWA.

18. XT následně opustil Libanon a odjel do Kudsaji v Sýrii, kde krátce pobýval u své rodiny. O několik dní později opustil Sýrii a odcestoval po zemi do Německa. Přesná doba jeho pobytu v Sýrii není ze spisu zřejmá, ale podle vyjádření Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (Spolkový úřad pro migraci a uprchlíky, Německo) žalobce opustil Libanon „na konci listopadu“. Před cestou do Německa by tedy v Sýrii zůstal nanejvýš 10 dní. Podle předkládacího rozhodnutí Jordánsko a Libanon v době, kdy XT opustil Sýrii, již uzavřely své hranice pro palestinské uprchlíky pobývající v Sýrii.

19. Vzhledem k válce a konfliktu v Sýrii byla schopnost UNRWA poskytovat ochranu nebo podporu v operačním prostoru v Sýrii [5] v době, kdy XT tuto zemi opustil, patrně značně omezená [6]. Agentura však podle svých vlastních tvrzení nadále poskytovala podporu v operačním prostoru Sýrie a „zachovala své zdravotnické, vzdělávací služby, odborné vzdělávání, mikrofinancování, podporu mládeže a sociální služby financované z rozpočtu programu“, a to navzdory složitým výzvám, kdy své služby přizpůsobila omezujícím okolnostem ozbrojeného konfliktu [7].

5 – UNRWA obvykle o západním břehu Jordánu, Gaze, Sýrii, Libanonu a Jordánsku hovoří jednotlivě jako o „operačním prostoru“ a o všech pěti územích společně jako o své „oblasti působení“. Tuto terminologii používá rovněž judikatura Soudního dvora; viz rozsudky ze dne 17. června 2010, Bolbol (C-31/09, EU:C:2010:351, bod 7), ze dne 19. prosince 2012, Abed El Karem El Kott a další (C-364/11, EU:C:2012:826, bod 7) a ze dne 25. července 2018, Alheto (C-585/16, EU:C:2018:584, bod 7), viz rovněž stanovisko generální advokátky E. Sharpston ve věci Bolbol (C-31/09, EU:C:2010:119, bod 11 a poznámka pod čarou 10), které odkazuje na Konsolidované instrukce UNRWA upravující registraci a nárok na registraci (dále jen „CERI“), bod VII. E.

6 – Výroční zpráva UNRWA z roku 2015, s. 1, „shrnutí“, uvádí, že v činnosti pokračovalo pouze 44 z celkem 118 škol UNRWA (přestože je doplňovalo 55 odpoledních škol), že otevřeno zůstalo 15 z celkem 23 zdravotnických center a že z důvodu nedostatku finančních prostředků byly vyplaceny pouze tři ze šesti řad peněžité pomoci.

7 – V současné době se na stránce UNRWA pod nadpisem „Naše činnost – reakce na mimořádné situace“ uvádí, že „trvající konflikt v Sýrii se stal jednou z nejzávažnějších výzev, které UNRWA za šest desetiletí své práce s palestinskými uprchlíky čelila. Jak násilí pokračuje, jeho dopad na palestinské uprchlíky vzrostl, kdy došlo k vysídlení více než 50 procent registrovaných uprchlíků, včetně více než 270 000 osob v samotné Sýrii. I přes značné problémy agentura nadále poskytuje mimořádnou pomoc, zdravotní, ochranné a vzdělávací služby a pokračující mikrofinancování na podporu strategií pro zvládání situace mikropodnikatelů palestinským uprchlíkům v Sýrii a těm, kteří uprchli do sousedních zemí v rámci oblasti působení UNRWA, včetně Libanonu a Jordánska.“ Viz https://www.unrwa.org/what-we-do/emergency-response, naposledy otevřeno dne [28. září 2020].

20. XT přicestoval do Německa v prosinci 2015 a v únoru 2016 podal žádost o azyl. Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (Spolkový úřad pro migraci a uprchlíky) mu udělil doplňkovou ochranu rozhodnutím ze dne 29. srpna 2016, avšak postavení uprchlíka mu přiznáno nebylo. Verwaltungsgericht (správní soud, Německo) rozsudkem ze dne 24. listopadu 2016 vyhověl odvolání žalobce a rozhodl, že žalobci má být přiznáno postavení uprchlíka.

21. Oberverwaltungsgericht (Vrchní správní soud, Německo) v odvolacím řízení zamítl odvolání Spolkové republiky Německo proti rozhodnutí Verwaltungsgericht (správní soud) a v podstatě konstatoval, že XT je jakožto osoba palestinské národnosti bez státní příslušnosti uprchlíkem ve smyslu právních předpisů, které provádějí čl. 12 odst. 1 písm. a) směrnice 2011/95 do německého práva. Podle Oberverwaltungsgericht (Vrchní správní soud) byl XT pod ochranou UNRWA a tuto ochranu pozbyl z důvodů, které byly nezávislé na jeho vůli. Oberverwaltungsgericht (Vrchní správní soud) konstatoval, že se XT v době, kdy opouštěl Sýrii, nacházel ve velice nejisté osobní situaci a neměl přístup k ochraně UNRWA ani v jiných částech oblasti působení agentury vzhledem k tomu, že Jordánsko a Libanon již své hranice pro palestinské uprchlíky ze Sýrie uzavřely. Uvedený soud konstatoval, že odchod XT byl vynucen okolnostmi nezávislými na jeho vůli a že jej nelze považovat za dobrovolný. To podle názoru uvedeného soudu potvrzuje skutečnost, že XT byla udělena doplňková ochrana [8].

22. Spolková republika Německo podala kasační opravný prostředek („Revision“) k Bundesverwaltungsgericht (Spolkový správní soud, Německo).

23. Uvedený soud přerušil řízení a položil Soudnímu dvoru následující předběžné otázky:

„1) Je pro posouzení otázky, zda UNRWA osobě palestinské národnosti bez státní příslušnosti dále neuděluje ochranu nebo podporu ve smyslu čl. 12 odst. 1 písm. a) věty druhé směrnice 2011/95/EU, z územního hlediska relevantní pouze příslušný operační prostor (Pásmo Gazy, Jordánsko, Libanon, Sýrie, západní břeh Jordánu), ve kterém uvedená osoba bez státní příslušnosti v okamžiku opuštění oblasti působení UNRWA skutečně pobývala (v tomto případě: Sýrie), nebo i další operační prostory, které patří k oblasti působení UNRWA?

2) Není-li operační prostor v okamžiku opuštění oblasti působení tím jediným, co je třeba vzít v úvahu: Je třeba vzít v úvahu všechny operační prostory oblasti působení vždy a bez ohledu na další předpoklady? Pokud tomu tak není: Je třeba vzít v úvahu další operační prostory pouze v případě, že osoba bez státní příslušnosti měla k tomuto operačnímu prostoru významný (územní) vztah? Je k založení takovéto vztahu zapotřebí stávající nebo předchozí obvyklý pobyt uvedené osoby v tomto prostoru k okamžiku opuštění území? Je pro účely posouzení, zda takový významný (územní) vztah existuje, třeba vzít v úvahu další okolnosti? Pokud ano: Jaké? Záleží na tom, zda je pro osobu bez státní příslušnosti v okamžiku opuštění oblasti působení UNRWA možné a únosné, aby přicestovala do rozhodného operačního prostoru?

3) Má osoba bez státní příslušnosti, která opustí oblast působení UNRWA proto, že se v operačním prostoru, kde skutečně pobývá, nachází ve velmi nejisté osobní situaci a UNRWA jí tam není schopen poskytnout ochranu či podporu, nárok *ipso facto* na výhody ve smyslu čl. 12 odst. 1 písm. a) věty druhé směrnice 2011/95/EU i v případě, že se předtím odebrala do výše uvedeného operačního prostoru, aniž by se v operačním prostoru, kde pobývala předtím, nacházela ve velmi nejisté osobní situaci a aniž by mohla podle poměrů panujících v okamžiku přesunu počítat s tím, že se jí v operačním prostoru, do kterého míří, dostane od UNRWA ochrany nebo podpory a že se v dohledné době bude moci vrátit do operačního prostoru, v němž dosud pobývala?

8 – Bod čtyři předkládacího rozhodnutí.

4) Je pro posouzení otázky, zda osobě bez státní příslušnosti nelze přiznat postavení uprchlíka *ipso facto* z toho důvodu, že po opuštění oblasti působení UNRWA zanikly předpoklady stanovené v čl. 12 odst. 1 písm. a) větě druhé směrnice 2011/95/EU, relevantní pouze operační prostor, ve kterém měla naposledy obvyklý pobyt? Pokud tomu tak není: Je třeba obdobně zohlednit i území, která je podle bodu 2 třeba vzít v úvahu ve vztahu k okamžiku opuštění? Pokud tomu tak není: Podle jakých kritérií je třeba určit území, která mají být zohledněna v okamžiku rozhodování o žádosti? Je k zániku předpokladů stanovených v čl. 12 odst. 1 písm. a) větě druhé směrnice 2011/95/EU třeba, aby (státní či kvazistátní) orgány v rozhodném operačním prostoru byly ochotny osobu bez státní příslušnosti (opět) přijmout?

5) Kdyby byl v souvislosti se splněním nebo zánikem předpokladů stanovených v čl. 12 odst. 1 písm. a) větě druhé směrnice 2011/95/EU relevantní operační prostor, v němž měla daná osoba (naposledy) obvyklý pobyt: Jaká kritéria jsou určující pro založení obvyklého pobytu? Je k tomu zapotřebí zákonný pobyt povolený státem pobytu? Pokud tomu tak není: Je k tomu třeba alespoň vědomé strpění pobytu dotčené osoby bez státní příslušnosti ze strany příslušných orgánů daného operačního prostoru? Pokud tomu tak je: Musí příslušné orgány vědět o přítomnosti dané osoby bez státní příslušnosti konkrétně, nebo stačí, pokud vědomě strpí její pobyt jakožto člena větší skupiny osob? Pokud tomu tak není: Stačí sám o sobě delší faktický pobyt?“

24. Písemná vyjádření předložily belgická a německá vláda, jakož i Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (Spolkový úřad pro migraci a uprchlíky) a Evropská komise. Na jednání, které se konalo dne 10. června 2020, přednesly ústní vyjádření německá a francouzská vláda a Komise.

III. Posouzení

A. Úvodní poznámky

25. Než přezkoumám předběžné otázky, považuji za užitečné uvést několik úvodních poznámek týkajících se směrnice 2011/95 a územního rozsahu operací UNRWA.

1. Směrnice 2011/95

26. Směrnice 2011/95 byla přijata dne 13. prosince 2011. Uvedená směrnice přepracovala a zrušila směrnici 2004/83. Ačkoli byly změněny jiné části směrnice, čl. 12 odst. 1 písm. a) uvedených dvou směrnic je v podstatě totožný a byly přijaty pouze pravopisné úpravy. Judikatura k čl. 12 odst. 1 písm. a) směrnice 2004/83 by se tedy měla použít i na čl. 12 odst. 1 písm. a) směrnice 2011/95.

27. Článek 12 odst. 1 písm. a) obsahuje dvě části. První část vylučuje osobu, která spadá do oblasti působnosti čl. 1 odst. D Ženevské úmluvy z „postavení uprchlíka“ ve smyslu uvedené směrnice. Článek 1 odst. D první pododstavec vylučuje osoby, které „v současné době užívají“ ochrany nebo podpory od UNRWA [9], z oblasti působnosti Ženevské úmluvy (ustanovení o vyloučení). Článek 1 odst. D druhý pododstavec stanoví, že jestliže „podobná ochrana nebo podpora není z jakýchkoliv důvodů dále udělována“ osobám, jejichž postavení není ještě definitivně rozhodnuto podle ustanovení příslušných rozhodnutí Valného shromáždění OSN, vztahují se na ně ustanovení Ženevské úmluvy (ustanovení o zahrnutí). Je jasné, že postavení palestinských uprchlíků registrovaných u UNRWA nebylo dosud rozhodnuto [10]. Anglické znění čl. 12 odst. 1 písm. a) druhé věty směrnice 2011/95 doslovně opakuje čl. 1 odst. D druhý pododstavec, přičemž pouze nahrazuje slovo „úmluva“ slovem

9 – Článek 1 odst. D Ženevské úmluvy a čl. 12 odst. 1 písm. a) směrnice 2011/95 hovoří o „ochraně nebo podpoře od jiných orgánů nebo odborných organizací OSN než Vysokého komisaře OSN pro uprchlíky“. V praxi se tento výraz vztahuje pouze na UNRWA.

10 – Viz např. rezoluce přijatá Valným shromážděním OSN dne 13. prosince 2019, A/RES/74/85.

„směrnice“ [11]. Z výše uvedeného logicky vyplývá a vyplývá to rovněž z ustálené judikatury, že ustanovení o zahrnutí do oblasti působnosti směrnice uvedené v čl. 12 odst. 1 písm. a) druhé věty vstupuje do hry pouze tehdy, použije-li se ustanovení o vyloučení uvedené v čl. 12 odst. 1 písm. a) první větě [12].

28. Zatímco Ženevská úmluva se vztahuje pouze na „uprchlíky“, směrnice 2011/95 a směrnice 2004/83 se vztahují i na „doplňkovou ochranu“. Z toho důvodu zatímco se ustanovení o vyloučení uvedené v čl. 1 odst. D Ženevské úmluvy vztahuje na celou úmluvu, vyloučení podle čl. 12 odst. 1 písm. a) dvou uvedených směrnic se týká pouze postavení „uprchlíka“. Proto může být osoba vyloučena z postavení uprchlíka podle uvedeného ustanovení směrnice 2011/95, a přesto mít nárok na doplňkovou ochranu.

29. Soudní dvůr ve vztahu ke směrnici 2011/95 opakovaně uvedl, že z bodů 4, 23 a 24 odůvodnění uvedené směrnice vyplývá, že Ženevská úmluva je základem mezinárodního právního režimu na ochranu uprchlíků a ustanovení této směrnice o podmínkách pro přiznání postavení uprchlíka, jakož i o obsahu tohoto postavení byla přijata jako vodítko pro příslušné orgány členských států při uplatňování této úmluvy na základě společných pojmů a kritérií [13], a že výklad ustanovení této směrnice, stejně jako směrnice 2004/83, tedy musí být prováděn ve světle obecné systematiky a účelu této směrnice s ohledem na Ženevskou úmluvu a ostatní příslušné smlouvy uvedené v čl. 78 odst. 1 SFEU [14]. Soudní dvůr dále konstatoval, že z desátého bodu odůvodnění směrnice 2004/83 vyplývá, že tento výklad má ctít základní práva a dodržovat zásady uznané zejména Listinou [15].

2. Územní rozsah operací UNRWA

30. UNRWA působí v *oblasti působení* (*„area of operations“*), která se skládá z pěti *operačních prostorů* (*„fields of operations“*), a to západního břehu Jordánu, Gazy, Jordánska, Libanonu a Sýrie [16], kde poskytuje ochranu nebo podporu [17] palestinským uprchlíkům a určitým jiným kategoriím oprávněných, jako jsou „chudí v Jeruzalémě a v Gaze“ a neregistrované osoby vysídlené v důsledku válečných událostí

11 – Francouzské znění čl. 12 odst. 1 písm. a) se liší od francouzského znění příslušných ustanovení Ženevské úmluvy; týká se to pouze jeho znění, nikoli obsahu a odlišnosti se objevily za účelem bližšího souladu anglického a francouzského znění směrnice.

12 – Rozsudek ze dne 17. června 2010, Bolbol (C-31/09, EU:C:2010:351, body 55 a 56).

13 – Viz rozsudky ze dne 13. září 2018, Ahmed (C-369/17, EU:C:2018:713, body 40 a citovaná judikatura) a ze dne 14. května 2019, M a další (Odnětí postavení uprchlíka) (C-391/16, C-77/17 a C-78/17, EU:C:2019:403, bod 81), a ve stejném smyslu ve vztahu k odpovídajícím bodům 3, 16 a 17 odůvodnění směrnice 2004/83 viz rozsudky ze dne 17. června 2010, Bolbol (C-31/09, EU:C:2010:351, bod 37); ze dne 19. prosince 2012, Abed El Karem El Kott a další (C-364/11, EU:C:2012:826, bod 42) a ze dne 31. ledna 2017, Lounani (C-573/14, EU:C:2017:71, bod 41).

14 – Rozsudky ze dne 19. prosince 2012, Abed El Karem El Kott a další (C-364/11, EU:C:2012:826, bod 43) a ze dne 13. září 2018, Ahmed (C-369/17, EU:C:2018:713, body 40 a 41).

15 – Rozsudky ze dne 2. března 2010, Salahadin Abdulla a další (C-175/08, C-176/08, C-178/08 a C-179/08, EU:C:2010:105, body 52 až 54), ze dne 19. prosince 2012, Abed El Karem El Kott a další (C-364/11, EU:C:2012:826, bod 43) a ze dne 2. prosince 2014, A a další (C-148/13 to C-150/13, EU:C:2014:2406, body 45 a 46).

16 – Tato terminologie je použita v rezolucích Valného shromáždění OSN týkajících se UNRWA i v materiálech UNRWA, které popisují agenturu a její činnost. Viz např. bod 9 odůvodnění rezoluce Valného shromáždění A/RES/69/88 ze dne 5. prosince 2014 a bod 25 odůvodnění rezoluce Valného shromáždění A/RES/72/82 ze dne 7. prosince 2017, které odkazují na „všechny operační prostory, a to Jordánsko, Syrskou arabskou republiku a okupované palestinské území“. Viz rovněž bod 15 odůvodnění rezoluce přijaté Valným shromážděním dne 9. prosince 2015 – Operace [UNRWA] ve prospěch palestinských uprchlíků na Blízkém východě, A/RES/70/85. Uvedenou terminologii rovněž výslovně používá Soudní dvůr ve svých rozsudcích ze dne 17. června 2010, Bolbol (C-31/09, EU:C:2010:351, bod 7), ze dne 19. prosince 2012, Abed El Karem El Kott a další (C-364/11, EU:C:2012:826, bod 7) a ze dne 25. července 2018, Alheto (C-585/16, EU:C:2018:584, bod 7).

17 – Jsem si vědom toho, že otázky, zda UNRWA skutečně poskytuje „ochranu“ a zda má agentura „mandát v oblasti ochrany“, jsou sporné. Generální advokátka E. Sharpston ve svém stanovisku ve věci El Kott vyjádřila názor, že UNRWA „nebyla ustanovena k poskytování ‚ochrany palestinským uprchlíkům‘ ani jim ji nikdy neposkytovala“, čímž se přiklonila k úzkému výkladu slova „ochrana“ v tomto ohledu (viz bod 66 a poznámky pod čarou 6 a 30 uvedeného stanoviska), když se soustředila na neexistenci policejních nebo jiných bezpečnostních sil pod kontrolou agentury. Sama UNRWA je jiného názoru, jak je vyjádřeno mimo jiné v její publikaci „ochrana palestinských uprchlíků“, kde agentura uvádí, že její „mandát v oblasti ochrany“ potvrdilo Valné shromáždění OSN tím, že uznalo „cennou práci agentury při poskytování *ochrany* palestinskému lidu, zejména palestinským uprchlíkům“ v rezoluci Valného shromáždění A/RES/69/88 ze dne 11. prosince 2014 (tentýž výrok je uveden v rezoluci valného shromáždění A/RES/72/82 ze dne 7. prosince 2017). Uvedené rezoluce agenturu rovněž chválí za její výjimečnou snahu „poskytovat přístřeší, […] *ochranu* a jinou humanitární pomoc“ během „vojenských operací v červenci a srpnu 2014“ a obsahují výrazy „zvláštního uznání“ agentuře za „zásadní roli, kterou za dobu delší než [60/65] let sehrála při poskytování životně důležitých služeb pro […] *ochranu* palestinských uprchlíků […]“. Vyřešení těchto záležitostí není relevantní pro zodpovězení předběžných otázek v této věci.

v roce 1967 a pozdějších [18]. Na základě popisu skutkových okolností projednávané věci uvedeného v předkládacím rozhodnutí lze tvrdit, že XT je „palestinský uprchlík“. Dva operační prostory, kde XT pobýval, se nacházejí ve dvou různých suverénních státech, v Sýrii a Libanonu. Oba jsou však součástí „oblasti působení“ UNRWA.

31. UNRWA nekontroluje území v rámci svých operačních prostor a nemůže registrovanému palestinskému uprchlíkovi udělit či odepřít přístup na území, kde se nachází příslušný operační prostor. Samotný přístup tak může (a často bude) záviset na měnící se politice státních a kvazistátních sil, které kontrolují příslušné území v daný čas.

B. První a druhá otázka

32. První a druhou otázkou, které přezkoumám společně, se předkládající soud v podstatě táže, jakou zeměpisnou oblast je třeba vzít v úvahu při posouzení, zda podpora nebo ochrana UNRWA „není dále udělována“ konkrétní osobě, která dříve tuto podporu nebo ochranu využívala. Otázky se konkrétně vztahují k „ustanovení o zahrnutí do oblasti působnosti směrnice, resp. úmluvy“ uvedenému v čl. 12 odst. 1 písm. a) druhé větě směrnice 2011/95 a čl. 1 odst. D druhý pododstavec Ženevské úmluvy [19]. Předkládací rozhodnutí se odchyluje od předpokladu, že se za skutkových okolností věci, která je předmětem původního řízení, použije ustanovení o vyloučení uvedené v čl. 12 odst. 1 písm. a) první věta a v čl. 1 odst. D první pododstavec. Pro účely mého posouzení budu předpokládat, že tomu tak je.

1. Shrnutí argumentů účastníků řízení

33. Všichni účastníci řízení, kteří předložili písemná vyjádření – Komise, Belgie, Německo a Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (Spolkový úřad pro migraci a uprchlíky) – se shodují na tom, že při posuzování, zda pro účely čl. 12 odst. 1 písm. a) určité osobě dále není udělována ochrana nebo podpora UNRWA, nemá být brán v úvahu pouze operační prostor posledního pobytu dotčené osoby. Komise vyjádřila názor, s nímž obecně souhlasím, že je třeba vzít v úvahu operační prostory UNRWA, do nichž mohla dotčená osoba vstoupit [20], když opouštěla oblast působení UNRWA, jakož i operační prostory, do nichž by dotčená osoba měla přístup v době rozhodnutí (včetně soudního rozhodnutí) o žádosti o udělení postavení uprchlíka.

34. Podle Spolkové republiky Německo je třeba kromě operačních prostor posledního skutečného pobytu dotčené osoby brát v úvahu i jiné operační prostory, k nimž má dotčená osoba významné vazby. Těmito jinými operačními prostory mohou být operační prostory, kde měl žadatel poslední obvyklý pobyt nebo kde měl blízké rodinné příslušníky. Podle názoru Belgie je při posuzování, zda byla osobě palestinské národnosti bez státní příslušnosti v době, kdy opustila oblast působení UNRWA, stále udělována podpora UNRWA, třeba vzít v úvahu všechny operační prostory UNRWA a žadatel musí prokázat, že nemohl odcestovat do jiného operačního prostoru UNRWA a tam získat ochranu nebo podporu.

18 – Viz CERI, body I a III. „Palestinští uprchlíci“ jsou v CERI definováni jako „osoby, jejichž běžné místo pobytu byla v době od 1. června 1946 do 15. května 1948 Palestina a které přišly jak o své domovy, tak o prostředky obživy v důsledku konfliktu z roku 1948“ a potomci mužských palestinských uprchlíků. Členové této kategorie se mohou stále registrovat u UNRWA (viz CERI, bod III. A.1). V tomto stanovisku je výraz „palestinští uprchlíci“ – není-li součástí citace – používán k označení širší kategorie uprchlíků palestinského původu.

19 – Pro zjednodušení budu na čl. 12 odst. 1 písm. a) směrnice 2011/95 odkazovat jako na „čl. 12 odst. 1 písm. a)“ a na čl. 1 odst. D Ženevské úmluvy jako na „čl. 1 odst. D“.

20 – Ve francouzském znění písemného vyjádření Komise je pro operační prostory, které mají být vzaty v úvahu v době, kdy žadatel opustil oblast působení UNRWA, použit výraz „aurait effectivement pu avoir accès“; v německém znění je použit výraz „tatsächlich Zugang hätte haben können“.

35. Francie nepředložila písemné vyjádření, ale vyžádala si ústní slyšení, během něhož vyjádřila názor, že pro určení, zda je či není udělována ochrana nebo podpora UNRWA, jsou relevantní pouze operační prostory, kde měl žadatel „dosavadní pobyt“ před podáním žádosti o udělení postavení uprchlíka.

2. Posouzení první a druhé otázky

36. Zaprvé je třeba poznamenat, že ani čl. 12 odst. 1 písm. a), ani čl. 1 odst. D nezmiňují „pobyt“ dotčené osoby. Pro účely čl. 12 odst. 1 písm. a) první věty a čl. 12 odst. D prvního pododstavce je důležité, zda je této osobě udělována podpora nebo ochrana od relevantní agentury, a pro účely druhého pododstavce, resp. druhé věty uvedených ustanovení je důležité, zda tato ochrana nebo podpora „není dále udělována“ [21].

37. Zadruhé dle ustálené judikatury musí být otázka, zda se na osobu vztahuje čl. 12 odst. 1 písm. a) první nebo druhá věta, posuzována individuálně, a nikoliv posuzováním palestinských uprchlíků nebo palestinských uprchlíků obecně jako skupiny [22]. Nesdílím tedy obavy vyjádřené některými účastníky řízení, že by zohlednění celé oblasti působení UNRWA v rámci posuzování, zda dále není udělována ochrana nebo podpora uvedené agentury, příliš omezilo oblast působnosti ustanovení o zahrnutí do oblasti působnosti směrnice uvedené v čl. 12 odst. 1 písm. a) druhé větě [23]. Takové posouzení má být prováděno individuálně, což znamená, že by se měla počítat pouze taková ochrana nebo podpora v jiných operačních prostorech, která byla nebo je žadateli skutečné dostupná.

38. Na základě různých vazeb, na které někteří účastníci řízení poukázali, by obecně patrně bylo pravděpodobnější, že daný žadatel skutečně bude mít přístup do relevantního operačního prostoru, a tedy i k ochraně nebo podpoře, kterou UNRWA v tomto prostoru poskytuje. Zcela zjevně je tomu tak v případě jednoho z příkladů, které uvedl Spolkový úřad pro migraci a uprchlíky. Pokud je žadatel formálně oprávněn pobývat v jiném operačním prostoru, kde UNRWA poskytuje podporu, a může tam odcestovat, pak má zjevně účinný přístup k takové podpoře a ustanovení o zahrnutí do oblasti působnosti uvedené v čl. 12 odst. 1 písm. a) druhé větě se podle mého názoru nemůže použít.

39. Otázka, zda by konkrétní jednotlivý žadatel skutečně mohl mít na základě rodinných vazeb, předchozího obvyklého pobytu nebo jiných významných vazeb k danému operačnímu prostoru přístup k podpoře UNRWA v tomto operačním prostoru, je otázkou skutkovou, která by podle mého názoru měla být posuzována v každém případě zvlášť při zohlednění veškerých relevantních skutkových okolností, včetně osobních poměrů žadatele [24]. Pokud měl dotčený žadatel na základě individuálního posouzení skutečný přístup k ochraně nebo podpoře UNRWA v době, kdy opustil oblast působení UNRWA, nebo jej měl v době přijetí rozhodnutí (včetně soudního rozhodnutí) o své žádosti, nelze mít za to, že se na něj vztahuje ustanovení o zahrnutí do oblasti působnosti směrnice uvedené v čl. 12 odst. 1 písm. a) druhé větě, a to bez ohledu na povahu jeho případných vazeb na operační prostor, které mu umožňovaly přístup do tohoto prostoru. V takovém případě, poskytuje-li UNRWA nadále ochranu nebo podporu v jednom nebo více operačních prostorech, do nichž má žadatel přístup, nelze tvrdit, že ochrana nebo podpora od UNRWA „není dále udělována“. Spíše lze vycházet z toho, že žadatel takovou ochranu nebo podporu opuštěním operačního prostoru, do něhož měl dříve přístup, zrušil.

21 – Jiná ustanovení směrnice 2011/95, jakož i Ženevské úmluvy, obsahují odkazy na pobyt nebo „obvyklý pobyt“ osoby bez státní příslušnosti – např. čl. 1 odst. A druhý pododstavec první odstavec *in fine* Ženevské úmluvy, který se týká kvalifikace osoby bez státní příslušnosti jako „uprchlíka“ pro účely úmluvy, nebo čl. 2 písm. d) *in fine* směrnice 2011/95, který odráží uvedené ustanovení Ženevské úmluvy. Článek 1 odst. D první pododstavec Ženevské úmluvy však výslovně vylučuje uvedené osoby z působnosti Ženevské úmluvy, a tím i z použitelnosti těchto ustanovení.

22 – V tomto smyslu viz rozsudek ze dne 17. června 2010, Bolbol (C-31/09, EU:C:2010:351, body 41, 46 až 49, 53 a výrok), viz rovněž diskuzi ve stanovisku generální advokátky E. Sharpston v uvedené věci, bod 44.

23 – Viz vyjádření Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (Spolkový úřad pro migraci a uprchlíky), bod 25, a vyjádření Spolkové republiky Německo, bod 27.

24 – Tyto osobní poměry by mohly mimo jiné zahrnovat zdravotní omezení nebo práva na základě Listiny.

40. Tento výklad čl. 12 odst. 1 písm. a) je podložen rozsudky Soudního dvora ve věci Bolbol, El Kott a Alheto. Soudní dvůr v každém z uvedených rozsudků výslovně uvedl, že oblast působení UNRWA zahrnuje pásmo Gazy, západní břeh Jordánu, Jordánsko, Libanon a Sýrii, a v odpovídajícím rozsahu považoval toto území za jedinou jednotku [25]. V rozsudku ve věci Alheto Soudní dvůr dále uvedl, že v souvislosti s otázkou týkající se článku 35 směrnice 2013/32/EU [26], osoba, která požívá „skutečné ochrany nebo podpory ze strany UNRWA“ v jiném operačním prostoru než v tom, kde měla obvyklý pobyt před opuštěním oblasti působení UNRWA, a která by tedy zde mohla nadále zůstat v bezpečí za důstojných životních podmínek bez rizika navrácení na území jejího obvyklého pobytu, „musí být v tomto případě vyloučena z postavení uprchlíka v Evropské unii v souladu s čl. 12 odst. 1 písm. a) směrnice 2011/95“ [27].

41. UNHCR v průběhu let vydal několik pokynů, poznámek a jiných sdělení ohledně výkladu čl. 1 odst. D a občas i čl. 12 odst. 1 písm. a). Tato sdělení jsou právně nezávazná opatření („soft law“) a mají určitou přesvědčivost, avšak nejsou závazná [28].

42. Přestože se čl. 1 odst. D nezměnil, názory UNHCR na věc se v průběhu času značně měnily. UNHCR tedy v jednom takovém sdělení [29] vyjádřil názor, že palestinský uprchlík, který z jakéhokoliv důvodu opustil oblast působení UNRWA, má *ipso facto* nárok na výhody podle Ženevské úmluvy a na uznání svého postavení uprchlíka podle směrnice 2004/83 do doby, kdy se na toto území vrátí (viz body 2.2 a 2.3 uvedeného sdělení – k tomu uvádím, že podle tohoto výkladu by všech pět předběžných otázek bylo sporných), zatímco v jednom ze svých pokynů [30] vyjádřil názor, že se ustanovení o zahrnutí do oblasti působnosti úmluvy uvedené v čl. 1 odst. D druhé větě použije v případě, kdy ochrana nebo podpora dotčené osoby dále není udělována z jednoho nebo více „objektivních důvodů“, pro které dotčená osoba opustila oblast působení UNRWA, nebo které této osobě brání v (opětovném) přijetí ochrany nebo podpory UNRWA (body 19 a 22 uvedených pokynů).

43. Ve výše uvedených pokynech UNHCR dále vyjadřuje názor, že posouzení, zda bude mít palestinský uprchlík možnost získat ochranu nebo podporu UNRWA, by se mělo činit na základě „jediné oblasti působení UNRWA“, a nikoliv na základě „každé z oblastí působení UNRWA“ [31]. UNHCR uvádí, že toto doporučení má oporu ve znění rozhodnutí Soudního dvora ve věci El Kott a že Soudní dvůr v uvedeném rozsudku používá pojem „oblast působení“ v jednotném čísle [32].

44. Podle mého názoru není doporučení UNHCR přesvědčivé a nemá oporu v rozhodnutí Soudního dvora ve věci El Kott [33]. V tomto ohledu bych v první řadě rád uvedl, že se UNHCR v uvedené části pokynů odchyluje nejen od terminologie, kterou jednotně používá Valné shromáždění OSN ve svých rezolucích týkajících se UNRWA, sama UNRWA v popisu své práce a Soudní dvůr ve svých rozsudcích, včetně rozsudku ve věci El Kott [34], avšak rovněž od terminologie, kterou používal dříve

25 – Viz rozsudek ze dne 19. prosince 2012, Abed El Karem El Kott a další (C-364/11, EU:C:2012:826, bod 36, který uvádí, že dotčené osoby „[byly nuceny] opustit oblast působení agentury UNRWA“, bod 44, který odkazuje na rozsudek ve věci věc Bolbol: „dotyčné osobě [se] nedostalo podpory agentury UNRWA, než opustila oblast působení této agentury“, bod 45 „[situace] osoby, která opustí oblast působení tohoto orgánu nebo odborné organizace“), a zejména ze dne 25. července 2018, Alheto (C-585/16, EU:C:2018:584, body 131 až 143, odkazující v bodě 1334 na Jordánsko jako „součást oblasti působení UNRWA“).

26 – Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2013/32/EU ze dne 26. června 2013 o společných řízeních pro přiznávání a odnímání statusu mezinárodní ochrany (Úř. věst. 2013, L 180, s. 60). Článek 35 této směrnice se týká pojmu první země azylu.

27 – Rozsudek ze dne 25. července 2018, *Alheto* (C-585/16, EU:C:2018:584, bod 134).

28 – Bod 22 odůvodnění směrnice 2011/95 stanoví, že „[p]ři určování postavení uprchlíka v souladu s článkem 1 Ženevské úmluvy mohou členským státům poskytnout cennou pomoc konzultace s [UNHCR]“.

29 – Viz Revidované sdělení UNHCR k čl. 1 odst. D Úmluvy z roku 1951 z října 2009.

30 – Viz Pokyny k mezinárodní ochraně č. 13: Použitelnost čl. 1 odst. D Úmluvy z roku 1951 ve vztahu k postavení uprchlíka pro palestinské uprchlíky z prosince 2017, HCR/GIP/17/13.

31 – Viz Pokyny k mezinárodní ochraně č. 13: Použitelnost čl. 1 odst. D Úmluvy z roku 1951 ve vztahu k postavení uprchlíka pro palestinské uprchlíky z prosince 2017, HCR/GIP/17/13, bod 22 písm. k).

32 – Tamtéž, poznámka pod čarou 52.

33 – Rozsudek ze dne 19. prosince 2012, Abed El Karem El Kott a další (C-364/11, EU:C:2012:826).

34 – Viz rozsudky ze dne 17. června 2010, Bolbol (C-31/09, EU:C:2010:351, bod 7), ze dne 19. prosince 2012, Abed El Karem El Kott a další (C-364/11, EU:C:2012:826, bod 7) a ze dne 25. července 2018, Alheto (C-585/16, EU:C:2018:584, bod 7).

sám UNHCR v revidovaném sdělení k čl. 1 odst. D Úmluvy z roku 1951 [35] a jeho revidovaných pokynech o použitelnosti čl. 1 odst. D Úmluvy o právním postavení uprchlíků z roku 1951 na palestinské uprchlíky [36], kde byl pojem „oblast působení UNRWA“ použit k označení celkové oblasti působení, kde UNRWA poskytovala ochranu nebo pomoc.

45. Ve svém posledním sdělení k této záležitosti, vydaném v souvislosti s projednávanou věcí před Soudním dvorem [37], UNHCR neodkazuje na rozsudek Soudního dvora ve věci El Kott na podporu svého názoru. UNHCR se ve svém sdělení vrací k běžně používané terminologii, která se používá na pojem „oblast působení UNRWA“ za účelem zahrnutí všech pěti operačních prostorů UNRWA [38]. Domnívá se, že posouzení, zda ochrana již není udělována „musí být provedeno v souvislosti s operačním prostorem, ve které měla osoba předtím pobyt“ [39]. Pokud měla dotčená osoba „dříve pobyt ve více než v jednom operačním prostoru UNRWA“, UNHCR se nyní domnívá, že „posouzení, zda ‚ochrana nebo pomoc není udělována z jakéhokoli důvodu‘ může být provedeno v souvislosti s více než jednou oblastí, kde měla osoba dříve pobyt. Na podporu svého názoru UNHCR cituje vlastní pokyny v oblasti mezinárodní ochrany č. 13 [40], které byly uvedeny v bodech 43 a 44 výše, aniž by objasnil rozdíly mezi sdělením a těmito pokyny, které zjevně nebyly odstraněny. Domnívám se, že sdělení není více přesvědčivé než pokyny.

46. Navrhuji tedy, aby Soudní dvůr odpověděl na první a druhou předběžnou otázku následovně:

Při posuzování, pro účely čl. 12 odst. 1 písm. a) směrnice 2011/95, zda UNRWA „dále neuděluje“ ochranu nebo podporu konkrétní osobě, která dříve využívala takové ochrany nebo podpory, musí vnitrostátní soudy nebo příslušné správní orgány vzít v úvahu všechny operační prostory UNRWA, v nichž by měl žadatel skutečný přístup k ochraně nebo podpoře UNRWA.

V rámci tohoto posouzení musí vzít vnitrostátní soud nebo správní orgán v úvahu všechny relevantní skutkové okolnosti, včetně osobních poměrů žadatele a jeho schopnosti získat skutečný přístup do těchto operačních prostorů.

C. Čtvrtá otázka

47. Podstatou čtvrté otázky předkládajícího soudu, kterou dále přezkoumám, je, jakou zeměpisnou oblast má vzít v úvahu při posuzování, zda odpadly podmínky pro přiznání postavení uprchlíka *ipso facto v* okamžiku, kdyže žadatel opustil oblast působení UNRWA, a konkrétně, zda oblast, kterou je třeba vzít v úvahu, odráží odpovědi na první a druhou otázku. Tato otázka se odchyluje od předpokladu, že se ustanovení o zahrnutí do oblasti působnosti směrnice uvedené v čl. 12 odst. 1 písm. a) druhé větě použilo na žadatele v době, kdy opustil oblast působení UNRWA, avšak že se na něj již nepoužije v době, kdy příslušné vnitrostátní správní nebo soudní orgány rozhodují o žádosti, tedy že ochrana nebo podpora UNRWA přestala být žadateli udělována okamžikem jeho odchodu z oblasti působení UNRWA, ale že mu byla znovu udělena před tím, než bylo pravomocně rozhodnuto o jeho nároku na uznání postavení uprchlíka *ipso facto*.

35 – Vysoký komisař OSN pro uprchlíky (UNHCR), Revidované prohlášení UNHCR k čl. 1 odst. D Úmluvy v souvislosti s věcí *Bolbol v. Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal projednávanou před Soudním dvorem Evropské unie, říjen 2009, dostupné na*: https://www.refworld.org/docid/4add79a82.html.

36 – UNHCR revidované pokyny o použitelnosti čl. 1 odst. D Úmluvy o právním postavení uprchlíků z roku 1951 na palestinské uprchlíky, říjen 2009. Viz zejména poznámku pod čarou 14.

37 – Vysoký komisař OSN pro uprchlíky (UNHCR), *Sdělení k výkladu a použití čl. 1 odst. D Úmluvy z roku 1951 a čl. 12 odst. 1 písm. a) směrnice EU o podmínkách přiznání azylu vydané v souvislosti s žádostí o rozhodnutí o předběžné otázce, kterou Soudnímu dvoru Evropské unie předložil Bundesverwaltungsgerich (spolkový správní soud, Německo) dne 3. července 2019 – Spolková republika Německo v. XT (C-507/19)*, ze dne 18. srpna 2020, dostupné na https://www.refworld.org/docid/5f3bdd234.html.

38 – Tamtéž, poznámka pod čarou 3.

39 – Tamtéž, bod 23.

40 – Pokyny v oblasti mezinárodní ochrany č. 13: Použitelnost čl. 1 odst. D Ženevské úmluvy o právním postavení uprchlíků z roku 1951 na palestinské uprchlíky, prosinec 2017, HCR/GIP/17/13.

1. Shrnutí argumentů účastníků řízení

48. Všichni účastníci řízení, kteří předložili písemná vyjádření, se v podstatě shodují, že odpověď na čtvrtou otázku by měla odrážet odpověď na druhou otázku, tedy že pro účely posouzení, zda ochrana nebo podpora UNRWA v době, kdy žadatel opustil oblast působení UNRWA, nebyla dále udělována, a pro účely posouzení, zda byla ochrana nebo podpora UNRWA opětovně udělována v době, kdy příslušné vnitrostátní správní nebo soudní orgány přijaly rozhodnutí o žádosti o postavení uprchlíka, je třeba vzít v úvahu stejnou zeměpisnou oblast [41].

49. Francouzská vláda na podporu svého názoru ve vztahu k první, druhé a čtvrté otázce, že relevantní zeměpisnou oblastí by měl být operační prostor, kde má žadatel obvyklý pobyt, uvedla ve svém vyjádření na jednání, že čl. 2 písm. d) a n) směrnice 2011/95 tento pojem používá k označení podmínek, za nichž může být osoba bez státní příslušnosti považována za uprchlíka, a čl. 11 odst. 1 písm. f) směrnice používá stejný výraz za účelem definování okolností, za kterých osoba bez státní příslušnosti přestane být uprchlíkem.

2. Shrnutí čtvrté otázky

50. Zaprvé bych rád zdůraznil, že čl. 12 odst. 1 písm. a) vylučuje osoby „z postavení uprchlíka“ a že aktivační mechanismy pro použití tohoto ustanovení nesouvisejí s pobytem, jak je uvedeno v bodě 36 a násl. tohoto stanoviska. Skutečnost, že čl. 2 písm. d) a n) odkazují na „dosavadní pobyt“ tedy není pro odpovědi na předběžné otázky určující. Zadruhé čtvrtá (a druhá otázka) se týká jiné situace, než na kterou se vztahuje čl. 11 odst. 1 písm. f) směrnice 2011/95. Uvedené ustanovení se týká situace, kdy bylo osobě bez státní příslušnosti už přiznáno postavení uprchlíka a kdy okolnosti, na základě nichž byla osoba uznána uprchlíkem, přestaly existovat, a působí ve spojení s čl. 14 odst. 1 směrnice 2011/95, podle něhož členské státy „odejmou, ukončí platnost nebo zamítnou prodloužení platnosti postavení uprchlíka“ osobě bez státní příslušnosti, pokud „již [přestala] být uprchlíkem v souladu s *článkem 11* [kurzivou zvýraznil autor stanoviska]“.

51. Čtvrtá otázka se naopak týká otázky, zda by daná osoba měla být vůbec uznána uprchlíkem v souladu s čl. 12 odst. 1 písm. a) druhou větou. Uvedené ustanovení by – pokud by to vyžadovaly okolnosti a muselo se později rozhodovat o odnětí postavení uprchlíka – působilo ve spojení s čl. 14 odst. 3, podle něhož členské státy „odejmou, ukončí nebo zamítnou prodloužení platnosti postavení uprchlíka“ osobě bez státní příslušnosti, jestliže „dotyčná osoba měla být nebo je vyloučena z postavení uprchlíka podle *článku 12*“ (kurzivou zvýraznil autor stanoviska). Článek 14 odst. 3 pobyt, ať už obvyklý nebo jiný, nezmiňuje.

52. Proto navrhuji, aby Soudní dvůr odpověděl na čtvrtou předběžnou otázku následovně:

Oblast, kterou je třeba vzít v úvahu při posuzování otázky, zda se v době rozhodnutí o žádosti o postavení uprchlíka *ipso facto* podle čl. 12 odst. 1 písm. a) druhé věty již nepoužijí podmínky pro použití tohoto ustanovení, odráží oblast, kterou je třeba vzít v úvahu pro účely posouzení otázky, zda ochrana nebo podpora UNRWA „není dále udělována“ konkrétní osobě, která dříve takovou ochranu nebo podporu využívala, jak je popsáno v odpovědi na první a druhou otázku.

41 – Vyjádření Belgie, body 21 až 32 a 38 až 41, vyjádření Spolkové republiky Německo, bod 35, vyjádření Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (Spolkový úřad pro migraci a uprchlíky), body 31 a 39 a vyjádření Evropské komise, bod 29.

D. Třetí otázka

53. Třetí otázkou předkládající soud v podstatě žádá Soudní dvůr o objasnění otázky, zda se osoba bez státní příslušnosti může dovolávat své velmi nejisté osobní situace, jíž se dobrovolně vystavila tím, že se přesunula z bezpečného (nebo relativně bezpečného) operačního prostoru UNRWA do prostoru, kde se nachází ve velmi nejisté osobní situaci, a zda může mít na základě tohoto dobrovolně podstoupeného rizika nárok na výhody vyplývající z postavení uprchlíka *ipso facto* na základě směrnice 2011/95.

54. Soudní dvůr již objasnil ve věci El Kott, že dobrovolný odchod z oblasti působení agentury UNRWA nepostačuje k ukončení režimu vyloučení z přiznání postavení uprchlíka stanoveného v čl. 1 odst. D [42]. Soudní dvůr však měl za to, že pokud osoba, která skutečně využila ochrany nebo podpory UNRWA, ji nadále nevyužívá z důvodu, který nemůže ovlivnit a který je nezávislý na její vůli, použije se ustanovení o zahrnutí do oblasti působnosti směrnice uvedené v čl. 12 odst. 1 písm. a) a tato osoba se bude moci *ipso facto* dovolat směrnice za podmínky, že se nepoužije žádné z ostatních ustanovení o vyloučení obsažených v čl. 12 odst. 1 písm. b), čl. 12 odst. 2 nebo čl. 12 odst. 3 směrnice 2011/95 [43].

55. V této souvislosti musí být na osobu nahlíženo tak, že byla nucena opustit oblast působení agentury UNRWA, nacházela-li se ve stavu závažné osobní nejistoty a UNRWA jí nebyla schopna zajistit v dané oblasti životní podmínky odpovídající úkolu, který byl uvedenému orgánu svěřen [44].

56. V souladu s tímto odůvodněním jsem toho názoru, že se stejně tak nelze dovolávat dobrovolného odchodu z bezpečného (nebo relativně bezpečného) operačního prostoru UNRWA do oblasti, kde se dotčený jednotlivec nachází ve velmi nejisté osobní situaci, jakožto argumentu pro tvrzení, že této osobě „dále není udělována“ ochrana nebo podpora UNRWA.

57. Zejména v případě, že dotčená osoba věděla nebo mohla rozumně předvídat, že v operačním prostoru, do něhož cestuje, je její osobní situace velmi nejistá, a v případě, že nemohla rozumně očekávat, že se bezpečně navrátí do bezpečného (nebo relativně bezpečného) operačního prostoru, který opustila, nebo do jiného bezpečného operačního prostoru UNRWA, nelze mít za to, že jí dále není udělována ochrana nebo podpora UNRWA.

58. Rád bych doplnil, že v důsledku tohoto závěru se dotčená osoba neocitá bez ochrany. Stále jí může být udělena doplňková ochrana a stále se použije zásada *non-refoulement* v souladu s článkem 21 směrnice 2011/95, avšak na základě vědomě a dobrovolně podstoupených rizik by neměla mít nárok na postavení uprchlíka *ipso facto*.

59. Proto navrhuji, aby Soudní dvůr odpověděl na třetí předběžnou otázku následovně:

Žadatel o postavení uprchlíka se nemůže za účelem vznesení nároku na výhody vyplývající z postavení uprchlíka *ipso facto* na základě směrnice 2011/95 dovolávat své velmi nejisté osobní situace, které se sám dobrovolně vystavil tím, že se přesunul z bezpečného (nebo relativně bezpečného) operačního prostoru UNRWA do prostoru, kde je ve velmi nejisté osobní situaci.

E. Pátá otázka

60. Předkládající soud pokládá pátou předběžnou otázku pouze pro případ, že by měl být pro odpověď na druhou a čtvrtou otázku relevantní dosavadní pobyt žadatele. S ohledem na návrh odpovědí na první čtyři otázky není nezbytné, aby Soudní dvůr na pátou otázku odpovídal.

42 – Viz rozsudek ze dne 19. prosince 2012, Abed El Karem El Kott a další (C-364/11, EU:C:2012:826, body 49 až 51 a 59).

43 – Tamtéž, body 61, 64 a 65 a výrok, bod 1.

44 – Tamtéž, bod 63.

61. Komise tvrdila, že místo dosavadního pobytu není pro druhou a čtvrtou otázku určující, ale že pátá otázka nicméně vyžaduje odpověď. Komise v tomto ohledu zdůrazňuje, že pojem „dosavadní pobyt" je použit v čl. 11 odst. 1 písm. f) směrnice 2011/95, který se případně použije také na osoby palestinské národnosti bez státní příslušnosti.

62. Podle předkládacího rozhodnutí dosud nebylo o žádosti XT o postavení uprchlíka pravomocně rozhodnuto, jelikož stále běží řízení o opravném prostředku. Otázka následného odnětí postavení uprchlíka XT patrně není součástí kasačního opravného prostředku („Revision"), který předkládací soud projednává, a předkládací soud Soudní dvůr o výklad čl. 11 odst. 1 písm. f) uvedené směrnice nežádal. Jak je popsáno v bodě 50 tohoto stanoviska, na hypotetické budoucí odnětí postavení uprchlíka XT na základě ustanovení o vyloučení uvedeného v čl. 12 odst. 1 písm. a) první větě by se použil článek 14 odst. 3 směrnice 2011/95, který se nepoužije ve spojení s čl. 11 odst. 1 písm. f). Podle mého názoru je tedy pátá otázka hypotetické povahy, ledaže by byl pojem „dosavadní pobyt" žadatele relevantní pro odpověď na druhou nebo čtvrtou otázku. Mám za to (stejně jako Komise), že tak tomu v projednávané věci není.

IV. Závěry

63. S ohledem na výše uvedené úvahy navrhuji, aby Soudní dvůr odpověděl na předběžné otázky položené Bundesverwaltungsgericht (Spolkový správní soud, Německo) následovně:

„1. Při posuzování, pro účely čl. 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, zda Úřad OSN pro palestinské uprchlíky na Blízkém východě (UNRWA) ‚dále neuděluje' ochranu nebo podporu konkrétní osobě, která dříve využívala takové ochrany nebo podpory, musí vnitrostátní soudy nebo příslušné správní orgány vzít v úvahu všechny operační prostory UNRWA, v nichž by měl žadatel skutečný přístup k ochraně nebo podpoře UNRWA.

   V rámci tohoto posouzení musí vzít vnitrostátní soud nebo správní orgán v úvahu všechny relevantní skutkové okolnosti, včetně osobních poměrů žadatele a jeho schopnosti získat skutečný přístup do těchto operačních prostorů.

2. Oblast, kterou je třeba vzít v úvahu při posuzování otázky, zda se v době rozhodnutí o žádosti o postavení uprchlíka *ipso facto* podle čl. 12 odst. 1 písm. a) druhé věty směrnice 2011/95 již nepoužijí podmínky pro použití tohoto ustanovení, odráží oblast, kterou je třeba vzít v úvahu pro účely posouzení otázky, zda ochrana nebo podpora UNRWA ‚není dále udělována' konkrétní osově, která dříve takovou ochranu nebo podporu využívala, jak je popsáno v odpovědi na první a druhou otázku.

3. Žadatel o postavení uprchlíka se nemůže za účelem vznesení nároku na výhody vyplývající z postavení uprchlíka *ipso facto* na základě směrnice 2011/95 dovolávat své velmi nejisté osobní situace, které se sám dobrovolně vystavil tím, že se přesunul z bezpečného (nebo relativně bezpečného) operačního prostoru UNRWA do prostoru, kde je ve velmi nejisté osobní situaci.

4. S ohledem na návrh odpovědi na první čtyři předběžné otázky není nutné, aby Soudní dvůr odpovídal na pátou otázku."