Zbierka súdnych rozhodnutí

NÁVRHY GENERÁLNEHO ADVOKÁTA
EVGENI TANČEV
prednesené 1. októbra 2020[1]

Vec C-507/19

Bundesrepublik Deutschland
proti
XT

[návrh na začatie prejudiciálneho konania, ktorý podal Bundesverwaltungsgericht (Spolkový správny súd, Nemecko)]

„Návrh na začatie prejudiciálneho konania – Priestor slobody, bezpečnosti a spravodlivosti – Azylová politika – Palestínčan bez štátneho občianstva – Zánik ochrany alebo pomoci UNRWA – Podmienky pre priznanie postavenia utečenca *ipso facto*“

1. Týmto návrhom na začatie prejudiciálneho konania Bundesverwaltungsgericht (Spolkový správny súd, Nemecko) žiada Súdny dvor, aby objasnil niektoré aspekty článku 12 ods. 1 písm. a) smernice 2011/95/EÚ[2]. Táto vec sa týka otázky, či by utečenec z Palestíny mal mať oprávnenie ako osoba „vylúčená z postavenia utečenca“, alebo ako osoba, ktorá má postavenie utečenca „*ipso facto*“ podľa článku 12 ods. 1 písm. a) smernice 2011/95, a konkrétne otázky, aký význam môže mať pre takéto oprávnenie zmena pobytu žiadateľa medzi dvoma rôznymi „zónami pôsobenia“ UNRWA, ktorá predchádzala jeho ceste do členského štátu Európskej únie. Žiadateľ najprv býval v Sýrii, potom sa na dlhšie obdobie presťahoval do Libanonu a následne sa na veľmi krátke obdobie vrátil do Sýrie predtým, ako odcestoval po pevnine do Nemecka. Vnútroštátny súd žiada o usmernenie, akú zemepisnú oblasť by mal zohľadniť pri posudzovaní postavenia žiadateľa podľa článku 12 ods. 1 písm. a) uvedenej smernice.

I. Právny rámec

A. Medzinárodné právo

1. Ženevský dohovor

2. Dohovor o právnom postavení utečencov, podpísaný v Ženeve 28. júla 1951 [*Zbierka zmlúv Organizácie Spojených národov*, zv. 189, s. 150, č. 2545 (1954)], nadobudol účinnosť 22. apríla 1954. Bol k nemu doplnený Protokol týkajúci sa právneho postavenia utečencov prijatý 31. januára 1967 v New Yorku, ktorý vstúpil do platnosti 4. októbra 1967 (ďalej len „Ženevský dohovor“).

1 Jazyk prednesu: angličtina.

2 Smernica Európskeho parlamentu a Rady 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, 2011, s. 9).

3. Článok 1 písm. A Ženevského dohovoru okrem iného definuje pojem „utečenec“ na účely tohto dohovoru a článok 1 písm. D uvádza:

„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 utečencov.

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.“

2. UNRWA

4. Rezolúciou č. 302 (IV) Valného zhromaždenia Organizácie Spojených národov o pomoci utečencom z Palestíny z 8. decembra 1949 bola zriadená Agentúra Organizácie Spojených národov pre pomoc a prácu v prospech palestínskych utečencov na Blízkom východe (ďalej len „UNRWA“). Mandát tejto agentúry bol pravidelne obnovovaný a jej súčasný mandát skončí 30. júna 2023.[3] Jej úlohou je prispievať k dobrým životným podmienkam a ľudskému rozvoju utečencov z Palestíny.

3. UNHCR

5. Úrad vysokého komisára Organizácie Spojených národov pre utečencov (ďalej len „UNHCR“) bol zriadený 14. decembra 1950 rezolúciou Valného zhromaždenia Organizácie Spojených národov č. 428 (V). Podľa článku 22 Charty OSN je UNHCR pomocný orgán OSN.

B. Právo Únie

6. 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, v záujme prehľadnosti prepracovala a zrušila smernicu 2004/83/ES[4], keďže v uvedenej smernici bolo vykonaných niekoľko podstatných zmien. Článok 12 ods. 1 písm. a) však zostal nezmenený.

7. Odôvodnenie 4 smernice 2011/95 uvádza, že Ženevský dohovor a protokol poskytujú základný kameň pre medzinárodný právny režim na ochranu utečencov. Znenie odôvodnenia 4 tejto smernice je totožné so znením odôvodnenia 3 smernice 2004/83.

8. Odôvodnenie 12 smernice 2011/95 stanovuje, že hlavným cieľom tejto smernice je na jednej strane zaistiť, aby členské štáty uplatňovali spoločné kritériá pre identifikáciu osôb, ktoré skutočne potrebujú medzinárodnú ochranu, a na druhej strane zaistiť, aby bola k dispozícii minimálna úroveň výhod pre tieto osoby vo všetkých členských štátoch. Odôvodnenie 6 smernice 2004/83 bolo sformulované totožne.

3 Pozri rezolúciu prijatú Valným zhromaždením 13. decembra 2019, A/RES/74/83.

4 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, 2004, s. 12; Mim. vyd. 19/007, s. 96).

9. Odôvodnenia 22 až 24 smernice 2011/95 uvádzajú:

„(22) Konzultácie s Vysokým komisárom Organizácie Spojených národov pre utečencov môžu poskytnúť cenné usmernenie pre členské štáty pri určovaní postavenia utečenca podľa článku 1 Ženevského dohovoru.

(23) Mali by sa stanoviť normy pre vymedzenie postavenia utečenca a jeho obsah s cieľom usmernenia príslušných vnútroštátnych orgánov členských štátov pri uplatňovaní Ženevského dohovoru.

(24) Je potrebné zaviesť spoločné kritériá pre uznanie žiadateľov o azyl ako utečencov v zmysle článku 1 Ženevského dohovoru.“

10. Podľa článku 1 smernice 2011/95, nazvaného „Účel“:

„Účelom tejto smernice je stanoviť normy pre oprávnenie štátnych príslušníkov tretej krajiny alebo osôb bez štátneho občianstva byť pod medzinárodnou ochranou, pre jednotné postavenie utečencov alebo osôb oprávnených na doplnkovú ochranu a pre obsah poskytovanej ochrany.“

11. Článok 2 smernice 2011/95, nazvaný „Vymedzenia pojmov“, znie:

„Na účely tejto smernice platia tieto vymedzenia pojmov:

a) ‚medzinárodná ochrana‘ znamená postavenie utečenca a doplnkovú ochranu, ako sú vymedzené v písmenách e) a g);

b) ‚osoba s postavením medzinárodnej ochrany‘ je osoba, ktorej bolo priznané postavenie utečenca alebo doplnková ochrana, ako sú vymedzené v písmenách e) a g);

c) ‚Ženevský dohovor‘ je dohovor týkajúci sa právneho postavenia utečencov uzavretý v Ženeve 28. júla 1951 v znení zmien a doplnení Protokolu z New Yorku z 31. januára 1967;

d) ‚utečenec‘ je štátny príslušník tretej krajiny, ktorý [sa] pre oprávnenej obave pred prenasledovaním z rasových, náboženských dôvodov, dôvodov štátnej príslušnosti, z dôvodu zastávania určitého politického názoru alebo príslušnosti k určitej sociálnej skupine [nachádza mimo štátu svojej štátnej príslušnosti a – *neoficiálny preklad*] nemôže prijať alebo v dôsledku uvedených obáv odmieta ochranu tejto krajiny, alebo osoba bez štátneho občianstva, ktorá sa nachádza mimo štátu svojho doterajšieho pobytu z dôvodov, ktoré sú uvedené vyššie, alebo ktorá sa tam vzhľadom na uvedené obavy nemôže alebo nechce vrátiť a na ktorú sa neuplatňuje článok 12;

e) ‚postavenie utečenca‘ znamená uznanie štátneho príslušníka tretej krajiny alebo osoby bez štátneho občianstva členským štátom za utečenca;

f) ‚osoba oprávnená na doplnkovú ochranu‘ je štátny príslušník tretej krajiny alebo osoba bez štátneho občianstva, ktorá nie je oprávnená ako utečenec, ale vzhľadom na ktorej boli preukázané podstatné dôvody domnievať sa, že dotknutá osoba by v prípade, keď by bola vrátená do svojej krajiny pôvodu alebo v prípade osoby bez štátneho občianstva do krajiny svojho doterajšieho pobytu, čelila reálnemu riziku utrpenia vážneho bezprávia, ako je definované v článku 15, a na ktorú sa neuplatňuje článok 17 ods. 1 a 2 a ktorá nemôže prijať alebo v dôsledku takéhoto rizika odmieta ochranu tejto krajiny;

g) ‚doplnková ochrana‘ znamená uznanie štátneho príslušníka tretej krajiny alebo osoby bez štátneho občianstva členským štátom za osobu oprávnenú na doplnkovú ochranu;

h) ‚žiadosť o medzinárodnú ochranu' znamená požiadavku predloženú štátnym príslušníkom tretej krajiny alebo osobou bez štátneho občianstva o ochranu od členského štátu, o ktorých sa predpokladá, že požadujú postavenie utečenca alebo doplnkovú ochranu, a ktorí výslovne nepožadujú iný druh ochrany mimo rozsahu tejto smernice, o ktorú možno požiadať osobitne;

i) ‚žiadateľ' je štátny príslušník tretej krajiny alebo osoba bez štátnej príslušnosti, ktorá podala žiadosť o medzinárodnú ochranu, vo veci ktorej zatiaľ nebolo prijaté konečné rozhodnutie;

…

n) ‚krajina pôvodu' je krajina alebo krajiny štátnej príslušnosti alebo pre osoby bez štátneho občianstva krajina posledného pobytu."

12. Článok 5 smernice 2011/95, nazvaný „Potreby medzinárodnej ochrany vznikajúce na mieste", v odseku 3 stanovuje:

„Bez toho, aby bol dotknutý Ženevský dohovor, členské štáty môžu určiť, že žiadateľovi, ktorý podá následnú žiadosť, sa spravidla neudelí postavenie utečenca, ak je riziko prenasledovania založené na okolnostiach, ktoré žiadateľ vytvoril svojím vlastným rozhodnutím od opustenia krajiny pôvodu."

13. Článok 11, nazvaný „Zánik", stanovuje:

„1. … osob[y] bez štátneho občianstva stratia postavenie utečenca, ak:

…

f) … sú schopné vrátiť sa do štátu svojho predchádzajúceho pobytu, pretože zanikli okolnosti, pre ktoré sa im priznalo postavenie utečenca.

2. Pri zvažovaní [písm. f)] odseku 1 členské štáty zohľadňujú, či zmena okolností je takého významného a trvalého charakteru, že obava žiadateľa z prenasledovania sa už nemôže považovať za opodstatnenú.

3. Ustanovenia odseku 1 [písm. f)] sa nevzťahujú na utečenca, ktorý môže uviesť závažné dôvody vyplývajúce z predchádzajúceho prenasledovania pre odmietnutie ochrany… štátu svojho predchádzajúceho pobytu v prípade osoby bez štátnej príslušnosti."

14. Článok 12, nazvaný „Vylúčenie", stanovuje:

„1. … osob[y] bez štátneho občianstva sú vylúčen[é] z postavenia utečenca, ak:

a) patria do rozsahu pôsobnosti článku 1 písm. D Ženevského dohovoru, ktorý sa týka ochrany alebo pomoci od orgánov alebo agentúr Organizácie Spojených národov iných ako Vysokého komisára Organizácie Spojených národov pre utečencov. 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;

…"

15. Článok 14, nazvaný „Zrušenie, ukončenie alebo odmietnutie obnovenia postavenia utečenca“, znie:

„1. … členské štáty zrušia, ukončia alebo odmietnu obnoviť postavenie… osoby bez štátneho občianstva priznané vládnym, správnym, súdnym alebo kvázi súdnym orgánom, ak táto osoba prestáva byť utečencom v súlade s článkom 11.

…

3. Členské štáty zrušia, ukončia alebo odmietnu obnoviť postavenie utečenca… osoby bez štátneho občianstva, ak po tom, ako im bolo priznané postavenie utečenca, dotknutý členský štát preukázal, že:

a) nemali mať postavenie utečenca alebo sú vylúčení z postavenia utečenca v súlade s článkom 12;

…“

II. Skutkový stav sporu vo veci samej a prejudiciálne otázky

16. Z rozhodnutia vnútroštátneho súdu vyplýva, že XT (ďalej tiež len „žiadateľ“) je osobou bez štátneho občianstva palestínskeho pôvodu, ktorá sa narodila v roku 1991 v Damasku v Sýrii. Žiadateľ je zaregistrovaný u UNRWA ako utečenec z Palestíny v tábore Jarmúk južne od Damasku.

17. Približne od októbra 2013 do 20. novembra 2015 žiadateľ býval v Libanone, kde vykonával krátkodobé alebo príležitostné práce. Z návrhu na začatie prejudiciálneho konania nie je zrejmé, či v tomto období požiadal UNRWA o akúkoľvek materiálnu pomoc a/alebo ju od tejto agentúry prijal.

18. XT následne opustil Libanon a odišiel do mesta Qudsaya v Sýrii, kde na krátky čas zostal u svojich rodinných príslušníkov. O niekoľko dní neskôr opustil Sýriu a odcestoval po pevnine do Nemecka. Presná doba jeho pobytu v Sýrii zo spisu jasne nevyplýva, ale podľa vyjadrení Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (Spolkový úrad pre migráciu a utečencov, Nemecko) XT opustil Libanon „koncom novembra“. Pred cestou do Nemecka tak býval v Sýrii nanajvýš 10 dní. Z návrhu na začatie prejudiciálneho konania vyplýva, že v čase, keď XT opustil Sýriu, Jordánsko a Libanon už uzavreli svoje hranice pre palestínskych utečencov prichádzajúcich zo Sýrie.

19. Vzhľadom na vojnu a konflikt v Sýrii sa zdá, že schopnosť UNRWA zabezpečovať ochranu a poskytovať pomoc v zóne pôsobenia [5] v Sýrii bola v čase, keď XT opustil túto krajinu, značne obmedzená. [6] Podľa svojich vlastných vyhlásení však agentúra napriek zložitým výzvam pokračovala v poskytovaní pomoci v sýrskej zóne pôsobenia a „zachovala svoje zdravotnícke, vzdelávacie služby, odborné vzdelávanie, mikrofinancovanie, podporu mládeže a sociálne služby financované z rozpočtu programu“ a prispôsobila ich poskytovanie obmedzeným okolnostiam ozbrojeného konfliktu. [7]

5 UNRWA obvykle označuje západný breh Jordánu, Gazu, Sýriu, Libanon a Jordánsko jednotlivo ako „zónu pôsobenia“ a spolu týchto päť zón ako svoju „oblasť pôsobenia“. Táto terminológia sa používa aj v judikatúre Súdneho dvora: pozri rozsudky zo 17. júna 2010, Bolbol (C-31/09, EU:C:2010:351, bod 7); z 19. decembra 2012, Abed El Karem El Kott a i. (C-364/11, EU:C:2012:826, bod 7), a z 25. júla 2018, Alheto (C-585/16, EU:C:2018:584, bod 7); pozri tiež návrhy, ktoré predniesla generálna advokátka Sharpston vo veci Bolbol (C-31/09, EU:C:2010:119, bod 11 a poznámka pod čiarou 10), ktoré odkazujú na konsolidované inštrukcie UNRWA na účely spôsobilosti a registrácie (ďalej len „CERI“), bod VII.E.

6 Výročná správa UNRWA za rok 2015, s. 1, „zhrnutie“ uvádza, že iba 44 zo 118 škôl UNRWA pokračovalo v činnosti (aj keď ich dopĺňalo 55 škôl s popoludňajším vyučovaním), že 15 z 23 zdravotných stredísk agentúry zostalo otvorených a že z dôvodu nedostatku finančných prostriedkov boli vyplatené iba tri zo šiestich kôl peňažnej pomoci.

7 V súčasnosti sa na webstránke UNRWA pod nadpisom „Naša činnosť – reakcia na mimoriadne situácie“ uvádza, že „prebiehajúci konflikt v Sýrii sa stal jednou z najväčších výziev, ktorým UNRWA čelila za šesť dekád práce s utečencami z Palestíny. S pokračujúcim násilím sa zvýšil jeho vplyv na utečencov z Palestíny a mal za následok vysídlenie viac ako 50% registrovaných utečencov, vrátane viac než 270 000 osôb v samotnej Sýrii. Napriek značným výzvam agentúra naďalej poskytuje utečencom z Palestíny v Sýrii a tým, ktorí utiekli do susedných krajín v rámci oblasti pôsobenia UNRWA, vrátane Libanonu a Jordánska, služby v oblastiach mimoriadnej pomoci v núdzi, zdravia, ochrany a vzdelávania spolu s pokračujúcim mikrofinancovaním zameraným na podporu stratégií pre zvládnutie situácie mikro-podnikateľmi“. Pozri https://www.unrwa.org/what-we-do/emergency-response (naposledy navštívená 28. septembra 2020).

20. XT pricestoval do Nemecka v decembri 2015 a vo februári 2016 požiadal o azyl. Spolkový úrad pre migráciu a utečencov mu rozhodnutím z 29. augusta 2016 udelil doplnkovú ochranu, ale odmietol mu priznať postavenia utečenca. Verwaltungsgericht (Správny súd, Nemecko) rozsudkom z 24. novembra 2016 vyhovel jeho žalobe a rozhodol, že mu má byť priznané postavenie utečenca.

21. Oberverwaltungsgericht (Vyšší správny súd, Nemecko) v odvolacom konaní zamietol odvolanie Bundesrepublik Deutschland (Spolková republika Nemecko) proti rozhodnutiu Verwaltungsgericht (Správny súd), a v podstate uviedol, že XT je ako Palestínčan bez štátneho občianstva utečencom v zmysle právnych predpisov, ktorými sa do nemeckého práva preberá článok 12 ods. 1 písm. a) smernice 2011/95. Podľa Oberverwaltungsgericht (Vyšší správny súd) XT bol pod ochranou UNRWA a táto ochrana zanikla z dôvodov, ktoré boli nezávislé od jeho vôle. Oberverwaltungsgericht (Vyšší správny súd) dospel k záveru, že XT sa pri odchode zo Sýrie nachádzal vo veľmi neistej osobnej situácii, a že nemal prístup k ochrane UNRWA ani v iných zónach oblasti pôsobenia agentúry, keďže Jordánsko a Libanon už uzatvorili svoje hranice pre palestínskych utečencov zo Sýrie. Uvedený súd rozhodol, že jeho odchod bol vynútený okolnosťami nezávislými od jeho vôle a že ho nemožno považovať za dobrovoľný. To podľa názoru uvedeného súdu potvrdzuje skutočnosť, že XT bola udelená doplnková ochrana.[8]

22. Spolková republika Nemecko podala opravný prostriedok „Revision“ na Bundesverwaltungsgericht (Spolkový správny súd).

23. Uvedený súd prerušil konanie a položil Súdnemu dvoru tieto prejudiciálne otázky:

„1. Má sa z územného hľadiska pri posudzovaní otázky, či UNRWA už viac neposkytuje Palestínčanovi bez štátneho občianstva v zmysle článku 12 ods. 1 písm. a) druhej vety smernice 2011/95/EÚ ochranu alebo pomoc, prihliadať len na príslušnú zónu pôsobenia (pásmo Gazy, Jordánsko, Libanon, Sýria, Západný breh Jordánu), kde mala osoba bez štátneho občianstva v čase, keď opustila oblasť pôsobenia UNRWA, svoj skutočný pobyt (v tomto konaní: Sýria) alebo sa zohľadnia aj ďalšie zóny pôsobenia, ktoré patria do oblasti pôsobenia UNRWA?

2. Ak sa nemá prihliadať len na túto zónu pôsobenia v čase odchodu: majú sa aj naďalej a nezávisle od ďalších podmienok zohľadniť všetky zóny pôsobenia, ktoré sú súčasťou oblasti pôsobenia UNRWA? V prípade zápornej odpovede: majú sa zohľadniť ďalšie zóny pôsobenia len v tom prípade, ak mala osoba bez štátneho občianstva k dotknutej zóne pôsobenia významný (z územného hľadiska) vzťah? Vyžaduje sa pre existenciu takého vzťahu, aby osoba bez štátneho občianstva mala svoj obvyklý pobyt v tejto zóne pôsobenia v čase jej odchodu alebo k skoršiemu dátumu? Má sa prihliadnuť počas skúmania významného (z územného hľadiska) vzťahu aj na ďalšie okolnosti? V prípade kladnej odpovede: na aké? Je relevantné, či má osoba bez štátneho občianstva v čase opustenia oblasti pôsobenia UNRWA možnosť vstúpiť do dotknutej zóny pôsobenia a či je takáto možnosť primeraná?

3. Má osoba bez štátneho občianstva, ktorá opustí oblasť pôsobenia UNRWA z dôvodu, že sa v zóne pôsobenia jej skutočného pobytu nachádza vo veľmi neistej osobnej situácii a UNRWA nemá možnosť jej v tejto zóne sama zabezpečiť ochranu alebo poskytnúť pomoc, právo na ochranu smernice *ipso facto* v zmysle článku 12 ods. 1 písm. a) druhej vety smernice 2011/95/EÚ aj vtedy, ak vstúpila do uvedenej zóny pôsobenia, hoci sa v zóne pôsobenia v mieste svojho predchádzajúceho pobytu nenachádzala vo veľmi neistej osobnej situácii a s ohľadom na pomery, ktoré existovali v čase jej presunu, nemohla počítať s tým, že jej bude v novej zóne pôsobenia poskytnutá ochrana alebo pomoc UNRWA a že sa v blízkej budúcnosti bude môcť vrátiť do zóny pôsobenia v mieste svojho predchádzajúceho pobytu?

8 Bod 4 návrhu na začatie prejudiciálneho konania.

4. Má sa pri posudzovaní otázky, či sa osobe bez štátneho občianstva neprizná postavenie utečenca *ipso facto* z dôvodu, že po opustení oblasti pôsobenia UNRWA zanikli podmienky upravené v článku 12 ods. 1 písm. a) druhej vete smernice 2011/95/EÚ, prihliadať len na zónu pôsobenia v mieste posledného obvyklého pobytu? V prípade zápornej odpovede: majú sa obdobne zohľadniť aj oblasti, z ktorých sa má podľa druhej otázky vychádzať v okamihu odchodu? V prípade zápornej odpovede: na základe akých kritérií sa majú určiť oblasti, na ktoré sa má prihliadať v okamihu rozhodnutia o žiadosti? Vyžaduje sa pre zánik podmienok upravených v článku 12 ods. 1 písm. a) druhej vety smernice 2011/95/EÚ, aby boli (štátne alebo kvázi štátne) orgány v príslušnej zóne pôsobenia ochotné prijať (späť) dotknutú osobu bez štátneho občianstva?

5. Ak sa v súvislosti so splnením alebo zánikom podmienok upravených v článku 12 ods. 1 písm. a) druhej vete smernice 2011/95/EÚ vychádza zo zóny pôsobenia v mieste (posledného) obvyklého pobytu: aké kritériá sú relevantné pre vznik obvyklého pobytu? Vyžaduje sa oprávnený pobyt, ktorý bol povolený štátom pobytu? V prípade zápornej odpovede: vyžaduje sa prinajmenšom, aby príslušné orgány v zóne pôsobenia vedome strpeli pobyt dotknutej osoby bez štátneho občianstva? V prípade kladnej odpovede: musia mať zodpovedné orgány konkrétnu vedomosť o prítomnosti jednotlivej osoby bez štátneho občianstva alebo stačí, aby vedome strpeli pobyt tejto osoby ako člena väčšej skupiny osôb? V prípade zápornej odpovede: postačuje aj dlhšie trvajúci skutočný pobyt?“

24. Písomné vyjadrenia predložili belgická a nemecká vláda, ako aj Spolkový úrad pre migráciu a utečencov a Európska komisia. Na pojednávaní, ktoré sa konalo 10. júna 2020, predniesli ústne argumenty nemecká a francúzska vláda a Komisia.

III. Analýza

A. Úvodné poznámky

25. Pred preskúmaním prejudiciálnych otázok považujem za užitočné uviesť niekoľko úvodných poznámok týkajúcich sa smernice 2011/95 a zemepisného rozsahu pôsobenia UNRWA.

1. Smernica 2011/95

26. Smernica 2011/95 bola prijatá 13. decembra 2011. Prepracovala a zrušila smernicu 2004/83. Aj keď boli zmenené iné časti smernice, článok 12 ods. 1 písm. a) uvedených dvoch smerníc je v podstate totožný a uskutočnili sa len pravopisné úpravy. Judikatúra k článku 12 ods. 1 písm. a) smernice 2004/83 by sa preto mala rovnako vzťahovať aj na článok 12 ods. 1 písm. a) smernice 2011/95.

27. Článok 12 ods. 1 písm. a) obsahuje dve časti. Prvá časť vylučuje osobu, ktorá patrí do rozsahu článku 1 písm. D Ženevského dohovoru, z „postavenia utečenca“ v zmysle tejto smernice. Prvý odsek článku 1 písm. D vylučuje z pôsobnosti Ženevského dohovoru osoby (ustanovenie o vylúčení), ktoré „v súčasnosti majú“ ochranu alebo pomoc UNRWA.[9] Druhý odsek článku 1 písm. D uvádza, že ak „takáto ochrana alebo pomoc z akýchkoľvek dôvodov zanikla“ bez toho, aby sa o postavení týchto osôb definitívne rozhodlo podľa príslušných uznesení Valného zhromaždenia OSN, vzťahujú sa na ne *ipso facto* ustanovenia Ženevského dohovoru (ustanovenie o zahrnutí). Je zrejmé, že o postavení utečencov z Palestíny zaregistrovaných agentúrou UNRWA nebolo doposiaľ takto rozhodnuté.[10] Anglické znenie článku 12 ods. 1 písm. a) druhej vety smernice 2011/95 doslovne opakuje článok 1

9 Článok 1 písm. D Ženevského dohovoru a článok 12 ods. 1 písm. a) smernice 2011/95 odkazujú na „ochranu alebo pomoc od orgánov alebo agentúr Organizácie Spojených národov iných ako Vysokého komisára Organizácie Spojených národov pre utečencov“. V praxi sa tento pojem vzťahuje iba na UNRWA.

10 Pozri napríklad rezolúciu prijatú Valným zhromaždením OSN 13. decembra 2019, A/RES/74/85.

písm. D druhý odsek, pričom iba nahrádza slovo „dohovor“ slovom „smernica“.[11] Z toho logicky vyplýva a tiež to vyplýva z ustálenej judikatúry, že ustanovenie o zahrnutí článku 12 ods. 1 písm. a) druhá veta sa uplatní len vtedy, ak sa uplatní ustanovenie o vylúčení uvedené v článku 12 ods. 1 písm. a) prvej vete.[12]

28. Zatiaľ čo sa Ženevský dohovor vzťahuje iba na „utečencov“, smernica 2011/95 a smernica 2004/83 sa vzťahujú aj na „doplnkovú ochranu“. Z tohto dôvodu, zatiaľ čo sa ustanovenie o vylúčení článku 1 písm. D Ženevského dohovoru vzťahuje na celý dohovor, vylúčenie uvedené v článku 12 ods. 1 písm. a) týchto dvoch smerníc sa týka iba postavenia „utečenca“. Preto môže byť osoba vylúčená z postavenia utečenca podľa uvedeného ustanovenia smernice 2011/95 a aj napriek tomu môže mať nárok na doplnkovú ochranu.

29. Súdny dvor vo vzťahu k smernici 2011/95 opakovane uviedol, že z odôvodnení 4, 23 a 24 uvedenej smernice vyplýva, že Ženevský dohovor predstavuje základný kameň medzinárodného právneho režimu ochrany utečencov a že ustanovenia tejto smernice, ktoré sa týkajú priznávania postavenia utečenca, ako aj obsahu tohto postavenia, boli prijaté s cieľom pomôcť príslušným orgánom členských štátov pri aplikácii tohto dohovoru, opierajúc sa o spoločné pojmy a kritériá[13] a že ustanovenia tejto smernice sa musia rovnako ako ustanovenia smernice 2004/83 vykladať s prihliadnutím na všeobecnú štruktúru a účel a spôsobom, ktorý je v súlade so Ženevským dohovorom a ostatnými príslušnými zmluvami uvedenými v článku 78 ods. 1 ZFEÚ.[14] Súdny dvor ďalej rozhodol, že, ako vyplýva z odôvodnenia 10 smernice 2004/83, tieto ustanovenia sa musia vykladať spôsobom, ktorý rešpektuje základné práva a zásady uznané najmä Chartou.[15]

11 Francúzske znenie článku 12 ods. 1 písm. a) smernice 2011/95 sa líši od francúzskeho znenia príslušného ustanovenia Ženevského dohovoru; ide však iba o rozdiel v jeho znení, nie v jeho obsahu, a odlišnosti sa objavili, aby viac zosúladili francúzske a anglické znenie tejto smernice.

12 Rozsudok zo 17. júna 2010, Bolbol (C-31/09, EU:C:2010:351, body 55 a 56).

13 Pozri rozsudky z 13. septembra 2018, Ahmed (C-369/17, EU:C:2018:713, bod 40 a citovaná judikatúra), a zo 14. mája 2019, M a i. (Zrušenie postavenia utečenca) (C-391/16, C-77/17 a C-78/17, EU:C:2019:403, bod 81), a v rovnakom zmysle vo vzťahu k príslušným odôvodneniam 3, 16 a 17 smernice 2004/83 rozsudky zo 17. júna 2010, Bolbol (C-31/09, EU:C:2010:351, bod 37); z 19. decembra 2012, Abed El Karem El Kott a i. (C-364/11, EU:C:2012:826, bod 42), a z 31. januára 2017, Lounani (C-573/14, EU:C:2017:71, bod 41).

14 Rozsudky z 19. decembra 2012, Ahmed El Karem El Kott a i. (C-364/11, EU:C:2012:826, bod 43), a z 13. septembra 2018, Ahmed (C-369/17, EU:C:2018:713, body 40 a 41).

15 Rozsudky z 2. marca 2010, Salahadin Abdulla a i. (C-175/08, C-176/08, C-178/08 a C-179/08, EU:C:2010:105, body 52 až 54); z 19. decembra 2012, Abed El Karem El Kott a i. (C-364/11, EU:C:2012:826, bod 43), a z 2. decembra 2014, A a i. (C-148/13 až C-150/13, EU:C:2014:2406, body 45 a 46).

2. Územný rozsah činností UNRWA

30. UNRWA pôsobí *v oblasti pôsobenia*, ktorá sa skladá z piatich *zón pôsobenia*, a to Západného brehu Jordánu, Gazy, Jordánska, Libanonu a Sýrie,[16] kde poskytuje ochranu a/alebo pomoc[17] utečencom z Palestíny a určitým iným kategóriám oprávnených osôb, akými sú „chudobní ľudia z Jeruzalema a Gazy“ a neregistrované osoby vysídlené v dôsledku ozbrojených stretov v roku 1967 a nasledujúcich rokov.[18] Z opisu skutkových okolností veci v návrhu na začatie prejudiciálneho konania je možné uviesť, že XT je „utečenec z Palestíny“. Dve zóny pôsobenia, v ktorých XT býval, sa nachádzajú v dvoch rôznych suverénnych štátoch, v Sýrii a Libanone. Oba sú však súčasťou „oblasti pôsobenia“ UNRWA.

31. UNRWA nekontroluje územia v rámci svojich zón pôsobenia a nemôže registrovanému utečencovi z Palestíny udeliť alebo odoprieť vstup na územie, kde sa nachádza jej zóna pôsobenia. Samotný prístup tak môže (a často bude) závisieť od meniacej sa politiky vládnych alebo kvázi vládnych mocností, ktoré v danom čase kontrolujú príslušné územie.

B. Prvá a druhá otázka

32. Prvou a druhou otázkou, ktorými sa budem zaoberať spoločne, sa vnútroštátny súd v podstate pýta, akú zemepisnú oblasť má zohľadniť pri posúdení, či „zanikla“ pomoc alebo ochrana UNRWA konkrétnej osobe, ktorá predtým takúto pomoc alebo ochranu využívala. Otázky sa konkrétne týkajú „ustanovenia o zahrnutí“ článku 12 ods. 1 písm. a) druhej vety smernice 2011/95 a článku 1 písm. D druhého odseku Ženevského dohovoru.[19] Návrh na začatie prejudiciálneho konania je založený na predpoklade, že ustanovenie o vylúčení článku 12 ods. 1 písm. a) prvej vety a článku 1 písm. D prvého odseku sa uplatňuje na skutkové okolnosti sporu vo veci samej. Na účely mojej analýzy som predpokladal, že to tak je.

16 Táto terminológia sa nachádza v rezolúciách Valného zhromaždenia OSN týkajúcich sa UNRWA, ako aj v materiáloch UNRWA, ktoré opisujú agentúru a jej činnosti. Pozri napríklad odôvodnenie 9 rezolúcie Valného zhromaždenia A/RES/69/88 z 5. decembra 2014 a odôvodnenie 25 rezolúcie Valného zhromaždenia A/RES/72/82 zo 7. decembra 2017, ktoré odkazujú na „všetkých zóny pôsobenia, a to Jordánsko, Sýrsku arabskú republiku a okupované palestínske územie“. Pozri tiež odôvodnenie 15 rezolúcie prijatej Valným zhromaždením 9. decembra 2015 – Operácia [UNRWA] v prospech utečencov z Palestíny na Blízkom východe, A/RES/70/85. Uvedenú terminológiu tiež výslovne používa Súdny dvor vo svojich rozsudkoch zo 17. júna 2010, Bolbol (C-31/09, EU:C:2010:351, bod 7); z 19. decembra 2012, Abed El Karem El Kott a i. (C-364/11, EU:C:2012:826, bod 7), a z 25. júla 2018, Alheto (C-585/16, EU:C:2018:584, bod 7).

17 Som si vedomý toho, že otázka, či UNRWA skutočne poskytuje „ochranu“ a či má agentúra „mandát v oblasti ochrany“, sú sporné. Generálna advokátka Sharpston vo svojich návrhoch vo veci El Kott vyjadrila názor, že UNRWA „nebola zriadená na to, aby poskytovala a ani nikdy neposkytovala ‚ochranu‘ palestínskym utečencom“, čím sa priklonila v užšiemu výkladu slova „ochrana“ v tomto kontexte (pozri bod 66 a poznámky pod čiarou 6 a 30 uvedených návrhov), keď sa sústredila na neexistenciu policajných alebo iných bezpečnostných síl pod kontrolou agentúry. Samotná UNRWA zaujala odlišný názor, ktorý je okrem iného vyjadrený v jej publikácii „Ochrana utečencov z Palestíny“. V tejto publikácii agentúra uvádza, že jej „mandát v oblasti ochrany“ potvrdilo Valné zhromaždenie OSN uznaním „cennej práce agentúry pri poskytovaní *ochrany* palestínskemu ľudu, najmä utečencom z Palestíny“, v rezolúcii Valného zhromaždenia A/RES/69/88 z 5. decembra 2014. (Rovnaké znenie je uvedené v rezolúcii Valného zhromaždenia A/RES /72/82 zo 7. decembra 2017.) Uvedené rezolúcie agentúru tiež chvália za jej mimoriadne úsilie „poskytovať prístrešie… *ochranu* a inú humanitárnu pomoc“ počas „vojenských operácií v júli a auguste 2014“ a obsahujú výrazy „osobitné uznanie“ agentúre za jej „zásadnú úlohu, ktorú za posledných [60/65] rokov zohrávala pri poskytovaní životne dôležitých služieb pre… *ochranu* utečencov z Palestíny“. Vyriešenie týchto záležitostí nie je kľúčové na zodpovedanie prejudiciálnych otázok položených v tejto veci.

18 Pozri CERI, body I. a III. „Utečenci z Palestíny“ sú v CERI definovaní ako „osoby, ktoré mali v období od 1. júna 1946 do 15. mája 1948 obvyklý pobyt v Palestíne a ktorí prišli o svoje domovy, ako aj o prostriedky obživy v dôsledku konfliktu z roku 1948“, ako aj potomkovia týchto mužských palestínskych utečencov. Členovia tejto kategórie sa stále môžu registrovať u UNRWA ako utečenci (pozri CERI, bod III.A.1). V týchto návrhoch sa výraz „palestínski utečenci“, ak nie je súčasťou citácie, používa na označenie širšej kategórie utečencov palestínskeho pôvodu.

19 Pre zjednodušenie budem na článok 12 ods. 1 písm. a) smernice 2011/95 odkazovať ako na „článok 12 ods. 1 písm. a)“ a na článok 1 písm. D Ženevského dohovoru ako na „článok 1 písm. D“.

1. Zhrnutie argumentov účastníkov konania

33. Všetci účastníci konania, ktorí predložili písomné vyjadrenia – Komisia, Belgicko, Nemecko a Spolkový úrad pre migráciu a utečencov – sa zhodujú na tom, že pri posudzovaní, či na účely článku 12 ods. 1 písm. a) zanikla ochrana alebo pomoc UNRWA konkrétnej osobe, by sa nemala brať do úvahy iba zóna pôsobenia, v ktorej mala dotknutá osoba naposledy pobyt. Komisia vyjadrila názor, s ktorým vo všeobecnosti súhlasím, že by sa mali vziať do úvahy zóny pôsobenia UNRWA, do ktorých mohla dotknutá osoba v skutočnosti vstúpiť[20] po opustení oblasti pôsobenia UNRWA, ako aj zóny pôsobenia, do ktorých by mohla mať dotknutá prístup v čase rozhodovania (vrátane súdneho rozhodnutia) o žiadosti o priznanie postavenia utečenca.

34. Spolková republika Nemecko vyjadrila názor, že okrem zóny pôsobenia, v ktorej mala osoba naposledy skutočne pobyt, by sa mali vziať do úvahy aj iné zóny pôsobenia, s ktorými má dotknutá osoba významné väzby. Týmito inými zónami pôsobenia by mohli byť tie, v ktorých mal žiadateľ svoj posledný obvyklý pobyt alebo kde mal blízkych rodinných príslušníkov. Belgicko vyjadrilo názor, že pri určovaní, či Palestínčan bez štátneho občianstva využíval ešte pomoc UNRWA v čase, keď opustil oblasť pôsobenia UNRWA, by sa mali zohľadniť všetky zóny pôsobenia UNRWA, a že žiadateľ musí preukázať, že nemohol odcestovať do inej zóny pôsobenia UNRWA a prijať tam ochranu alebo pomoc.

35. Francúzsko nepredložilo písomné vyjadrenie, ale žiadalo, aby sa konalo pojednávanie, počas ktorého vyjadrilo názor, že na určenie, či došlo k zániku ochrany alebo pomoci UNRWA, je relevantná len tá zóna pôsobenia, v ktorej mal žiadateľ svoj „doterajší pobyt“ pred podaním žiadosti o priznanie postavenia utečenca.

2. Posúdenie prvej a druhej otázky

36. Po prvé je potrebné uviesť, že článok 12 ods. 1 písm. a) a ani článok 1 písm. D neodkazujú na „pobyt“ dotknutej osoby. Na účely článku 12 ods. 1 písm. a) prvej vety a článku 1 písm. D prvého odseku je dôležité, či táto osoba je príjemcom pomoci alebo ochrany od príslušnej agentúry, a na účely druhého odseku, resp. druhej vety týchto dvoch ustanovení je dôležité, či táto ochrana alebo pomoc „zanikla“.[21]

37. Po druhé podľa ustálenej judikatúry otázka, či sa na osobu vzťahuje článok 12 ods. 1 písm. a) prvá alebo druhá veta alebo obidve, sa má posudzovať individuálne, a nie na základe posúdenia utečencov z Palestíny alebo palestínskych utečencov vo všeobecnosti ako skupiny.[22] Nezdieľam preto obavy vyjadrené niektorými účastníkmi, že zohľadnenie celej oblasti pôsobenia UNRWA pri posudzovaní zániku ochrany alebo pomoci poskytovanej zo strany tejto agentúry by nenáležitým spôsobom obmedzilo rozsah ustanovenia o zahrnutí článku 12 ods. 1 písm. a) druhej vety.[23] Takéto posúdenie by sa malo vykonať individuálne, to znamená, že by sa mala vziať do úvahy iba taká ochrana alebo pomoc v iných zónach pôsobenia, ktorá bola alebo je v skutočnosti dostupná pre žiadateľa.

20 Vo francúzskom znení písomného vyjadrenia Komisie je na zohľadnenie zón pôsobenia v čase, keď žiadateľ opustil oblasť pôsobenia UNRWA výraz „aurait effectivement pu avoir accès“, v nemeckom znení je použitý výraz „tatsächlich Zugang hätte haben können“.

21 Ostatné ustanovenia smernice 2011/95, ako aj Ženevského dohovoru obsahujú odkazy na pobyt alebo „doterajší pobyt“ osoby bez štátneho občianstva, napríklad článok 1 písm. A bodu 2 prvý odsek *in fine* Ženevského dohovoru, ktorý sa týka oprávnenia osoby bez štátneho občianstva ako „utečenca“ na účely uvedeného dohovoru, alebo článok 2 písm. d) *in fine* smernice 2011/95, ktorý je odzrkadlením uvedeného ustanovenia Ženevského dohovoru. Článok 1 písm. D prvý odsek Ženevského dohovoru však výslovne vylučuje uvedené osoby z pôsobnosti Ženevského dohovoru, a tým aj z pôsobnosti uvedených ustanovení.

22 Pozri v tomto zmysle rozsudok zo 17. júna 2010, Bolbol (C-31/09, EU:C:2010:351, body 41, 46 až 49, 53 a výrok); pozri tiež diskusiu v návrhoch, ktoré predniesla generálna advokátka Sharpston v uvedenej veci, bod 44.

23 Pozri podania Spolkového úradu pre migráciu a utečencov, bod 25; Spolkovej republiky Nemecko, bod 27.

38. Na základe rôznych väzieb, ktoré uviedli niektorí účastníci konania, sa zdá byť pravdepodobnejšie, že daný žiadateľ mal skutočne prístup k dotknutej zóne pôsobenia a tým aj k ochrane alebo pomoci, ktorú v tejto zóne poskytuje UNRWA. Tak je to jednoznačne vo veci, ktorú ako jeden z príkladov uviedol Spolkový úrad pre migráciu a utečencov. Ak má žiadateľ formálne právo na pobyt v inej zóne pôsobenia, kde UNRWA poskytuje pomoc, a ak má možnosť tam vycestovať, potom má zjavne účinný prístup k tejto pomoci a týmto sa ustanovenie o zahrnutí článku 12 ods. 1 písm. a) druhej vety podľa môjho názoru nesmie použiť.

39. Otázka, či by konkrétny jednotlivý žiadateľ mohol mať na základe rodinných vzťahov, miesta doterajšieho obvyklého pobytu alebo iných podstatných vzťahov alebo väzieb k danej zóne pôsobenia prístup k pomoci UNRWA v takejto zóne pôsobenia, je podľa môjho názoru skutkovou otázkou, ktorá by sa mala rozhodovať v každom prípade osobitne so zohľadnením všetkých relevantných skutočností, vrátane osobných pomerov žiadateľa.[24] Ak dotknutý žiadateľ mal na základe individuálneho posúdenia v čase odchodu z oblasti pôsobenia UNRWA skutočný prístup k ochrane alebo pomoci UNRWA alebo tento skutočný prístup má v čase prijatia rozhodnutia (vrátane súdneho rozhodnutia) o jeho žiadosti, nemožno ho považovať za osobu, na ktorú sa vzťahuje ustanovenie o zahrnutí článku 12 ods. 1 písm. a) druhej vety, a to bez ohľadu na povahu prípadných väzieb na zónu pôsobenia, ktoré mu takýto prístup umožňovali. V takomto prípade, ak UNRWA naďalej poskytuje ochranu alebo pomoc v jednej alebo vo viacerých zónach pôsobenia, do ktorých má žiadateľ prístup, nie je možné hovoriť o tom, že by ochrana alebo pomoc UNRWA „zanikla“. Možno skôr povedať, že žiadateľ poskytovanie takejto ochrany alebo pomoci ukončil tým, že opustil zónu pôsobenia, v ktorej mal k ochrane a pomoci prístup.

40. Tento výklad článku 12 ods. 1 písm. a) podporujú rozsudky Súdneho dvora vo veciach Bolbol, El Kott a Alheto. Súdny dvor v každom z týchto rozsudkov výslovne odkázal na oblasť pôsobenia UNRWA ako na oblasť zahŕňajúcu pásmo Gazy, Západný breh Jordánu, Jordánsko, Libanon a Sýriu a v zodpovedajúcom rozsahu považoval túto oblasť za jednu jednotku.[25] V rozsudku Alheto Súdny dvor v rámci otázky týkajúcej sa článku 35 smernice 2013/32/EÚ[26] ďalej uviedol, že osoba, ktorá požíva „účinnú ochranu alebo pomoc zo strany UNRWA“ v inej zóne pôsobenia, ako v tej, v ktorej mala svoje posledné bydlisko pred opustením oblasti pôsobenia UNRWA, a ktorá by sa tam tak mohla bezpečne zdržiavať v dôstojných životných podmienok bez toho, aby jej hrozilo riziko vrátenia na územie svojho obvyklého pobytu, „musí byť… vylúčená z postavenia utečenca v Európskej únii v súlade s článkom 12 ods. 1 písm. a) smernice 2011/95“[27].

41. UNHCR vydala v priebehu rokov niekoľko usmernení, poznámok a iných vyhlásení týkajúcich sa výkladu článku 1 písm. D a občas článku 12 ods. 1 písm. a). Tieto vyhlásenia sú právne nezáväzné („soft law“), a majú určitú presvedčovaciu silu, ale nie sú záväzné.[28]

42. Aj keď sa článok 1 písm. D nezmenil, názory UNHCR sa na túto záležitosť časom výrazne menili. UNHCR teda v jednom takom vyhlásení[29] vyjadril názor, že utečenec z Palestíny, ktorý z akýchkoľvek dôvodov opustil oblasť pôsobenia UNRWA, bude mať *ipso facto* nárok na výhody vyplývajúce zo Ženevského dohovoru a na uznanie za utečenca podľa smernice 2004/83 do času, kým sa vráti do uvedenej oblasti (pozri body 2.2 a 2.3 uvedeného vyhlásenia – podotýkam, že podľa takéhoto výkladu

24 Tieto osobné pomery by mohli okrem iného zahŕňať zdravotné obmedzenia alebo práva vyplývajúce z Charty.

25 Pozri rozsudky z 19. decembra 2012, Abed El Karem El Kott a i. (C-364/11, EU:C:2012:826, bod 36, ktorý odkazuje na dotknuté osoby, ktoré boli „donútené opustiť oblasť pôsobenia UNRWA“; bod 44, ktorý odkazuje na rozsudok Bolbol, „dotknutá osoba pred opustením oblasti pôsobenia UNRWA nevyužila pomoc tejto agentúry“; bod 45 „situácia, keď osoba opustila oblasť pôsobenia tohto orgánu alebo agentúry“), a najmä z 25. júla 2018, Alheto (C-585/16, EU:C:2018:584, body 131 až 143, ktoré odkazujú v bode 133 na Jordánsko ako „súčasť oblasti pôsobenia UNRWA“).

26 Smernica Európskeho parlamentu a Rady 2013/32/EÚ z 26. júna 2013 o spoločných konaniach o poskytovaní a odnímaní medzinárodnej ochrany (Ú. v. EÚ L 180, 2013, s. 60). Článok 35 tejto smernice sa týka pojmu prvá krajina azylu.

27 Rozsudok z 25. júla 2018, Alheto (C-585/16, EU:C:2018:584, bod 134).

28 V odôvodnení 22 smernice 2011/95 sa uvádza, že „konzultácie s [UNHCR] môžu poskytnúť členským štátom cenné usmernenia pri určovaní postavenia utečenca podľa článku 1 Ženevského dohovoru“.

29 Pozri Revidované vyhlásenie UNHCR k článku 1 písm. D dohovoru z roku 1951 z októbra 2009.

by bolo sporných všetkých päť prejudiciálnych otázok), zatiaľ čo v jednom zo svojich usmernení[30] zaujal stanovisko, že ustanovenie o zahrnutí článku 1 písm. D druhého odseku sa použije v prípade, ak jeden alebo viac „objektívnych dôvodov" na opustenie oblasti pôsobenia UNRWA alebo na zabránenie osobe v (opätovnom) využívaní ochrany alebo pomoci UNRWA spôsobili, že táto ochrana alebo pomoc pre dotknutú osobu zanikla (body 19 a 22 týchto usmernení).

43. Vo vyššie uvedených usmerneniach UNHCR ďalej vyjadruje názor, že posúdenie, či palestínsky utečenec bude mať možnosť získať ochranu alebo pomoc UNRWA, by sa malo uskutočniť pre „jednu oblasť pôsobenia UNRWA", a nie pre „každú z oblastí pôsobenia UNRWA".[31] UNHCR uvádza, že toto odporúčanie má oporu v znení rozhodnutia Súdneho dvora vo veci El Kott, a v tom že Súdny dvor v uvedenom rozsudku používa jednotné číslo pre pojem „oblasť pôsobenia".[32]

44. Nemyslím si, že odporúčanie UNHCR je presvedčivé a zastávam ten názor, že rozhodnutie Súdneho dvora vo veci El Kott[33] ho nepodporuje. V tejto súvislosti by som mal predovšetkým uviesť, že UNHCR sa v uvedenej časti usmernení odchyľuje nielen od terminológie, ktorú používa Valné zhromaždenie OSN jednotne vo svojich rezolúciách týkajúcich sa UNRWA, samotná UNRWA v opisoch svojej práce a Súdny dvor vo svojich rozsudkoch, vrátane El Kott[34], avšak aj od terminológie, ktorú už skôr používal sám UNHCR vo svojom revidovanom vyhlásení k článku 1 písm. D dohovoru z roku 1951[35] a v revidovanej poznámke o použiteľnosti článku 1 písm. D dohovoru z roku 1951 o právnom postavení utečencov na palestínskych utečencov[36], v ktorých sa výraz „oblasť pôsobenia UNRWA" používal na označenie celej oblasti, v ktorej UNRWA poskytovala ochranu alebo pomoc.

45. Vo svojom poslednom vyjadrení k tejto záležitosti, ktoré bolo vydané v súvislosti s touto vecou pre Súdny dvor,[37] UNHCR neodkazuje na rozsudok Súdneho dvora vo veci El Kott na podporu svojich tvrdení. UNHCR sa v uvedenom vyhlásení vracia k bežne používanej terminológii a pojem „oblasť pôsobenia UNRWA" používa na označenie všetkých piatich zón pôsobenia UNRWA.[38] Zastáva názor, že posúdenie, či ochrana alebo pomoc zanikla, „sa… má vykonať v súvislosti so zónou pôsobenia, v ktorej mala osoba predtým pobyt"[39]. Ak dotknutá osoba „mala predtým pobyt vo viac ako jednej zóne pôsobenia UNRWA", UNHCR sa teraz domnieva, že „posúdenie toho, či ‚ochrana alebo pomoc zanikla z akéhokoľvek dôvodu', je možné vykonať v súvislosti s viac ako jednou oblasťou, v ktorej mala osoba predtým pobyt". Na podporu svojich názorov UNHCR cituje svoje vlastné usmernenia k medzinárodnej ochrane č. 13[40] uvedené vyššie v bodoch 43 a 44 bez toho, aby objasnila nezrovnalosti medzi uvedeným vyhlásením a týmito usmerneniami, ktoré sa zdá, že neboli odstránené. Domnievam sa, že vyhlásenie nie je presvedčivejšie ako usmernenia.

30 Pozri Usmernenia k medzinárodnej ochrane č. 13: Použiteľnosť článku 1 písm. D dohovoru z roku 1951 o právnom postavení utečencov na palestínskych utečencov, december 2017, HCR/GIP/17/13.

31 Usmernenia k medzinárodnej ochrane č. 13: Použiteľnosť článku 1 písm. D dohovoru z roku 1951 o právnom postavení utečencov na palestínskych utečencov, december 2017, HCR/GIP/17/13, bod 22 písm. k).

32 Tamže, poznámka pod čiarou 52.

33 Rozsudok z 19. decembra 2012, Abed El Karem El Kott a i. (C-364/11, EU:C:2012:826).

34 Pozri rozsudky zo 17. júna 2010, Bolbol (C-31/09, EU:C:2010:351, bod 7); z 19. decembra 2012, Abed El Karem El Kott a i. (C-364/11, EU:C:2012:826, bod 7), a z 25. júla 2018, Alheto (C-585/16, EU:C:2018:584, bod 7).

35 Vysoký komisár OSN pre utečencov (UNHCR), Revidované vyhlásenie UNHCR k článku 1 písm. D Dohovoru z roku 1951 v súvislosti s vecou Bolbol proti Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal prejednávanou pred Súdnym dvorom Európskej únie, október 2009, dostupné na: https://www.refworld.org/docid/4add79a82.html.

36 Revidovaná poznámka UNHCR o použiteľnosti článku 1 písm. D Dohovoru z roku 1951 o právnom postavení utečencov na palestínskych utečencov, október 2009. Pozri najmä poznámku pod čiarou 14.

37 Vysoký komisár OSN pre utečencov (UNHCR), Vyhlásenie o výklade a použití článku 1 písm. D dohovoru z roku 1951 a článku 12 ods. 1 písm. a) kvalifikačnej smernice EÚ, vydané v súvislosti s návrhom na začatie prejudiciálneho konania, ktorý podal 3. júla 2019 na Súdny dvor Európskej únie Bundesverwaltungsgericht (Spolkový správny súd) – Spolková republika Nemecko proti XT (C-507/19), z 18. augusta 2020, dostupné na: https://www.refworld.org/docid/5f3bdd234.html.

38 Tamže, poznámka pod čiarou 3.

39 Tamže, bod 23.

40 Usmernenia k medzinárodnej ochrane č. 13: Použiteľnosť článku 1 písm. D Dohovoru z roku 1951 o právnom postavení utečencov na palestínskych utečencov, december 2017, HCR/GIP/17/13.

46. Na základe uvedeného navrhujem, aby Súdny dvor takto odpovedal na prvú a druhú prejudiciálnu otázku:

Pri posudzovaní otázky, či na účely článku 12 ods. 1 písm. a) smernice 2011/95 „zanikla“ ochrana alebo pomoc UNRWA pre konkrétnu osobu, ktorá už predtým využívala takú ochranu alebo pomoc, musia vnútroštátne súdy alebo príslušné správne orgány zohľadniť všetky zóny pôsobenia UNRWA, v ktorých by mal žiadateľ skutočný prístup k ochrane alebo pomoci UNRWA.

Pri takomto rozhodovaní musí vnútroštátny súd alebo správny orgán zohľadniť všetky relevantné skutočnosti, vrátane osobných pomerov žiadateľa a jeho schopnosti získať skutočný prístup do týchto zón pôsobenia.

C. Štvrtá otázka

47. Štvrtou otázkou, ktorej sa teraz budem venovať, vnútroštátny súd v zásade žiada o usmernenie týkajúce sa zemepisnej oblasti, ktorá by sa mala zohľadniť pri rozhodovaní, či od okamihu odchodu žiadateľa z oblasti činností UNRWA prestal spĺňať podmienky na priznanie postavenia utečenca *ipso facto*, a najmä či oblasť, ktorá sa má zohľadniť, odzrkadľuje odpovede na prvú a druhú otázku. Táto otázka je založená na predpoklade, že na žiadateľa sa v čase jeho odchodu z oblasti pôsobenia UNRWA vzťahuje ustanovenie o zahrnutí článku 12 ods. 1 písm. a) druhej vety, ale v čase rozhodovania príslušných vnútroštátnych správnych alebo súdnych orgánov sa toto ustanovenie na žiadateľa už viac nevzťahuje, teda že ochrana alebo pomoc UNRWA poskytovaná žiadateľovi zanikla okamihom jeho odchodu z oblasti pôsobenia UNRWA, ale bola mu tam znovu obnovená pred konečným rozhodnutím o jeho žiadosti o uznanie právneho postavenia ako utečenca *ipso facto*.

1. Zhrnutie argumentov účastníkov konania

48. Všetci účastníci konania, ktorí predložili písomné vyjadrenia, sa v podstate zhodujú v tom, že odpoveď na štvrtú otázku by mala odzrkadľovať odpoveď na druhú otázku, teda že na účely určenia, či zanikla ochrana alebo pomoc UNRWA v okamihu odchodu žiadateľa z oblasti pôsobenia UNRWA, a či došlo k obnove ochrany alebo pomoci UNRWA v čase rozhodovania príslušných vnútroštátnych správnych alebo súdnych orgánov o žiadosti o priznanie postavenia utečenca, by sa mala zohľadniť rovnaká zemepisná oblasť. [41]

49. Francúzska vláda vo svojich vyjadreniach na pojednávaní na podporu svojho stanoviska k prvej, druhej a štvrtej otázke, že príslušnou zemepisnou oblasťou mala byť zóna pôsobenia, v ktorej mal žiadateľ svoj obvyklý pobyt, tvrdila, že v článku 2 písm. d) a n) smernice 2011/95 sa tento pojem používa na stanovenie podmienok, za ktorých by sa osoba bez štátneho občianstva mala považovať za utečenca, a článok 11 ods. 1 písm. f) tejto smernice používa rovnaký pojem na účely stanovenia okolností, za ktorých osoba bez štátneho občianstva prestáva byť utečencom.

2. Posúdenie štvrtej otázky

50. Po prvé zdôrazňujem, že článok 12 ods. 1 písm. a) vylučuje osobu z „postavenia utečenca“ a že spúšťacie mechanizmy na použitie tohto ustanovenia nesúvisia s pobytom, ako je uvedené v bode 36 a nasl. vyššie. Skutočnosť, že písmená d) a n) článku 2 odkazujú na „doterajší pobyt“, teda nie je rozhodujúca pre odpoveď na položené otázky. Po druhé štvrtá (a druhá) otázka sa týka situácie odlišnej od tej, na ktorú sa vzťahuje článok 11 ods. 1 písm. f) smernice 2011/95. Uvedené ustanovenie sa týka situácie, v ktorej už bolo osobe bez štátneho občianstva priznané postavenie utečenca, a kedy

41 Vyjadrenia Belgicka, body 21 až 32 a 38 až 41; vyjadrenia Spolkovej republiky Nemecko, bod 35; vyjadrenia Spolkového úrad pre migráciu a utečencov, body 31 a 39 a vyjadrenia Európskej komisie, bod 29.

pominuli okolnosti, v súvislosti s ktorými bola táto osoba uznaná za utečenca, a použije sa v spojení s článkom 14 ods. 1 smernice 2011/95. Toto neskôr uvedené ustanovenie ukladá členským štátom, aby „zrušili, ukončili alebo odmietli obnoviť postavenie utečenca“ osobe bez štátneho občianstva, ak „prestala byť utečencom v súlade s *článkom 11* (kurzívou zvýraznil generálny advokát)“.

51. Štvrtá otázka sa naopak týka toho, či by daná osoba mala byť v prvom rade uznaná za utečenca v súlade s článkom 12 ods. 1 písm. a) druhou vetou. Uvedené ustanovenie – ak by to vyžadovali okolnosti a muselo by sa neskôr rozhodovať o zrušení – by sa používalo v spojení s článkom 14 ods. 3, ktorý ukladá členským štátom „zrušiť, ukončiť alebo odmietnuť obnovenie postavenie utečenca“ osoby bez štátneho občianstva „ak by nemala mať postavenie utečenca alebo by bola vylúčená z postavenia utečenca v súlade s *článkom 12*“ (kurzívou zvýraznil generálny advokát). Článok 14 ods. 3 nezmieňuje pobyt, či už obvyklý alebo iný.

52. Na základe uvedeného navrhujem, aby Súdny dvor takto odpovedal na štvrtú prejudiciálnu otázku:

Oblasť, ktorá sa má zohľadniť pri určovaní, či v čase rozhodnutia o žiadosti o priznanie postavenia utečenca *ipso facto* podľa článku 12 ods. 1 písm. a) druhej vety sa už viac neuplatňujú podmienky na použitie tohto ustanovenia, odzrkadľuje oblasť, ktorá sa vzala do úvahy pri posúdení, či ochrana alebo pomoc UNRWA „zanikla“ vo vzťahu ku konkrétnej osobe, ktorá predtým túto ochranu alebo pomoc využívala, ako je uvedené v odpovedi na prvú a druhú otázku.

D. Tretia otázka

53. Treťou otázkou vnútroštátny súd v podstate žiada objasniť, či sa osoba bez štátneho občianstva môže odvolávať na svoju veľmi neistú osobnú situáciu, ktorej sa sama dobrovoľne vystavila presunom z bezpečnej (alebo relatívne bezpečnej) zóny pôsobenia UNRWA do takej zóny, kde sa nachádza vo veľmi neistej osobnej situácii, a či na základe tohto dobrovoľne podstúpeného rizika jej môže vzniknúť právo na výhody vyplývajúce z postavenia utečenca *ipso facto* podľa smernice 2011/95.

54. Súdny dvor už objasnil v rozsudku El Kott, že dobrovoľný odchod z oblasti pôsobenia UNRWA nestačí na to, aby zaniklo vylúčenie z možnosti priznať postavenie utečenca uvedeného článku 1 písm. D.[42] Súdny dvor sa však domnieval, že ak osoba, ktorá skutočne využívala ochranu alebo pomoc UNRWA, ju prestane využívať z dôvodu, ktorý nemôže ovplyvniť a ktorý je nezávislý na jej vôli, potom sa použije ustanovenie o zahrnutí článku 12 ods. 1 písm. a) a táto osoba má *ipso facto* nárok na výhody vyplývajúce zo smernice pod podmienkou, že sa neuplatní iné ustanovenie o vylúčení uvedené v článku 12 ods. 1 písm. b), článku 12 ods. 2 alebo článku 12 ods. 3 smernice 2011/95.[43]

55. V tomto kontexte by sa malo vychádzať z toho, že osoba bola nútená opustiť oblasť pôsobenia UNRWA, ak sa nachádzala vo veľmi neistej osobnej situácii a UNRWA jej nebola schopná zaistiť v uvedenej oblasti životné podmienky, ktoré sú v súlade s úlohou, ktorej plnením je agentúra poverená.[44]

56. V súlade s týmto odôvodnením sa domnievam, že na dobrovoľný odchod z bezpečnej (alebo relatívne bezpečnej) zóny pôsobenia UNRWA do zóny, v ktorej sa dotknutá osoba nachádza vo veľmi neistej osobnej situácii, sa nemožno odvolávať ako na argument, že tejto osobe „zanikla“ ochrana alebo pomoc UNRWA.

42 Pozri rozsudok z 19. decembra 2012, Abed El Karem El Kott a i. (C-364/11, EU:C:2012:826, body 49 až 51 a 59).

43 Tamže, body 61, 64 a 65 a výrok, bod 1.

44 Tamže, bod 63.

57. Predovšetkým nie je možné tvrdiť, že ochrana alebo pomoc UNRWA zanikla vo vzťahu k dotknutej osobe v prípade, ak veľmi neistá osobná situácia v zóne pôsobenia, do ktorej cestovala, bola známa alebo rozumne predvídateľná a ak táto osoba nemohla rozumne očakávať, že sa bezpečne vráti do bezpečnej (alebo relatívne bezpečnej) zóny pôsobenia, ktorú opustila, alebo do inej bezpečnej zóny pôsobenia UNRWA.

58. Doplnil by som, že tento záver neponecháva dotknutú osobu bez ochrany. Môže naďalej spĺňať podmienky nároku na doplnkovú ochranu a v súlade s článkom 21 smernice 2011/95 sa naďalej uplatňuje zásada *zákazu vrátenia alebo vyhostenia*, ale na základe vedome a dobrovoľne podstúpených rizík by nemala by mať možnosť žiadať o priznanie postavenia utečenca *ipso facto*.

59. Na základe uvedeného navrhujem Súdnemu dvoru, aby takto odpovedal na tretiu prejudiciálnu otázku:

Žiadateľ o priznanie postavenia utečenca sa nemôže odvolávať na svoju veľmi neistú osobnú situáciu, ktorej sa dobrovoľne vystavil odchodom z bezpečnej (alebo relatívne bezpečnej) zóny pôsobenia UNRWA do zóny, kde sa nachádza vo veľmi neistej osobnej situácii, aby tak mohol žiadať o výhody vyplývajúce z priznania postavenia utečenca *ipso facto* podľa smernice 2011/95.

E. Piata otázka

60. Vnútroštátny súd položil piatu otázku iba pre prípad, ak by sa predchádzajúci pobyt navrhovateľa mal považovať za relevantný pri odpovedi na druhú a štvrtú otázku. Vzhľadom na odpoveď, ktorú som navrhol na prvé štyri otázky, nie je potrebné, aby Súdny dvor odpovedal na piatu otázku.

61. Komisia tvrdila, že miesto doterajšieho pobytu nie je rozhodujúce pre druhú a štvrtú otázku, ale že na piatu otázku je napriek tomu potrebné odpovedať. V tejto súvislosti Komisia zdôrazňuje, že pojem „doterajší pobyt“ je použitý v článku 11 ods. 1 písm. f) smernice 2011/95, ktorý sa prípadne použije aj na Palestínčov bez štátnej príslušnosti.

62. Z návrhu na začatie prejudiciálneho konania vyplýva, že doposiaľ nebolo s konečnou platnosťou rozhodnuté o žiadosti XT o priznanie postavenia utečenca, keďže stále prebieha konanie o opravnom prostriedku. Zdá sa, že otázka následného zrušenia postavenia utečenca pre XT nie je súčasťou opravného prostriedku „Revision“, o ktorom prebieha konanie pred vnútroštátnym súdom, a uvedený súd nepožiadal Súdny dvor o výklad článku 11 ods. 1 písm. f) uvedenej smernice. Ako je uvedené v bode 50 vyššie, na hypotetické budúce zrušenie postavenia utečenca pre XT na základe ustanovenia o vylúčení uvedeného v článku 12 ods. 1 písm. a) prvej vete by sa použil článok 14 ods. 3 smernice 2011/95, ktorý sa neuplatňuje v spojení s článkom 11 ods. 1 písm. f). Na základe uvedeného sa domnievam, že piata otázka má hypotetickú povahu, s výnimkou prípadov, ak by pojem „doterajší pobyt“ žiadateľa bol relevantný pre odpoveď na druhú alebo štvrtú otázku alebo na obe otázky. Domnievam sa (rovnako ako Komisia), že to tak nie je.

IV. Návrh

63. Na základe vyššie uvedeného navrhujem, aby Súdny dvor takto odpovedal na prejudiciálne otázky, ktoré položil Bundesverwaltungsgericht (Spolkový správny súd):

1. Pri posudzovaní, či na účely článku 12 ods. 1 písm. a) smernice 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 obsahu poskytovanej ochrany, „zanikla“ ochrana alebo pomoc Agentúry Organizácie Spojených národov pre pomoc a prácu v prospech

palestínskych utečencov na Blízkom východe (UNRWA) pre konkrétnu osobu, ktorá už predtým využívala takú ochranu alebo pomoc, musia vnútroštátne súdy alebo príslušné správne orgány zohľadniť všetky zóny pôsobenia UNRWA, v ktorých by mal žiadateľ skutočný prístup k ochrane alebo pomoci UNRWA.

Pri takomto rozhodovaní musí vnútroštátny súd alebo správny orgán zohľadniť všetky relevantné skutočnosti, vrátane osobných pomerov žiadateľa a jeho schopnosti získať skutočný prístup do týchto zón pôsobenia.

2. Oblasť, ktorá sa má zohľadniť pri určovaní, či v čase rozhodovania o žiadosti o priznanie postavenia utečenca *ipso facto* podľa článku 12 ods. 1 písm. a) druhej vety smernice 2011/95 sa už viac neuplatňujú podmienky pre použitie tohto ustanovenia, odzrkadľuje oblasť, ktorá sa zohľadnila pri posúdení, či ochrana alebo pomoc UNRWA „zanikla“ vo vzťahu ku konkrétnej osobe, ktorá predtým takúto ochranu alebo pomoc využívala, ako je uvedené v odpovedi na prvú a druhú otázku.

3. Žiadateľ o priznanie postavenia utečenca sa totiž nemôže odvolávať na svoju veľmi neistú osobnú situáciu, ktorej sa dobrovoľne vystavil odchodom z bezpečnej (alebo relatívne bezpečnej) zóny pôsobenia UNRWA do zóny, kde sa nachádza vo veľmi neistej osobnej situácii, aby tak mohol žiadať o výhody vyplývajúce z priznania postavenia utečenca *ipso facto* podľa smernice 2011/95.

4. S prihliadnutím na navrhovanú odpoveď na prvé štyri prejudiciálne otázky nie je potrebné, aby Súdny dvor odpovedal na piatu otázku.