

Věc C-8/22

**Shrnutí žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce podle čl. 98 odst. 1
jednacího řádu Soudního dvora****Datum doručení:**

5. ledna 2022

Předkládající soud:

Conseil d'État (Belgie)

Datum předkládacího rozhodnutí:

2. prosince 2021

Navrhovatel:

XXX

Odpůrce:

Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides

I. Předmět původního řízení

- 1 Navrhovatel se domáhá zrušení rozsudku Conseil du contentieux des étrangers (Rada pro sporné záležitosti cizinců, Belgie; dále jen „Rada pro sporné záležitosti cizinců“) ze dne 26. srpna 2019 (dále jen „napadený rozsudek“).

II. Stručný popis skutkového stavu a původního řízení

- 2 Dne 23. února 2007 bylo navrhovateli rozhodnutím Commissariat général aux réfugiés et apatrides (Úřad generálního komisaře pro uprchlíky a osoby bez státní příslušnosti, Belgie; dále jen „odpůrce“ nebo „Úřad generálního komisaře“) přiznáno postavení uprchlíka.
- 3 Dne 20. prosince 2010 jej Cour d'assises de Bruxelles (porotní soud v Bruselu, Belgie) odsoudil k trestu odnětí svobody v délce 25 let.
- 4 Dne 4. května 2016 mu odpůrce odňal postavení uprchlíka na základě článku 55/3/1 loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers (zákon ze dne 15. prosince 1980 o vstupu na území,

pobytu, usazování a vyhošťování cizinců; dále jen „zákon ze dne 15. prosince 1980“). Odstavec 1 tohoto ustanovení stanoví: „Generální komisař pro uprchlíky a osoby bez státní příslušnosti může odejmout postavení uprchlíka, pokud dotyčný cizí státní příslušník jako osoba odsouzená pravomocným rozsudkem za zvlášť závažný trestný čin představuje nebezpečí pro společnost nebo pokud lze důvodně předpokládat, že představuje nebezpečí pro bezpečnost státu“.

- 5 Navrhovatel podal žalobu k Radě pro sporné záležitosti cizinců, která napadeným rozsudkem tuto žalobu zamítla.

III. Základní argumenty účastníků původního řízení

I. Navrhovatel

- 6 Navrhovatel uplatňuje první důvod opravného prostředku, vycházející zejména z porušení článku 14 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 (Úř. věst. 2011, L 337, s. 9), článku 55/3/1 zákona ze dne 15. prosince 1980 a zásady proporcionality zakotvené v belgickém právu a unijním právu.
- 7 Navrhovatel tvrdí, že podle Rady pro sporné záležitosti cizinců je na něm, aby prokázal, že i přes existenci takového odsouzení nepředstavuje nebo již nepředstavuje nebezpečí pro společnost.
- 8 Navrhovatel toto odůvodnění Rady pro sporné záležitosti cizinců kritizuje. Ani existence předchozích odsouzení, ani skutečnost, že Úřad generálního komisaře vydal rozhodnutí, nezakládají přenesení důkazního břemene. Rada pro sporné záležitosti cizinců se podle něj měla zabývat otázkou, jaký byl úmysl belgického zákonodárce a unijního normotvůrce. Záměrem belgického zákonodárce totiž podle navrhovatele nebylo, že odsouzení je dostačující k prokázání existence nebezpečí nebo k založení jakékoli domněnky aktuálního nebezpečí; naopak podle něj musí být splněny dvě podmínky: odsouzení za zvlášť závažný trestný čin a skutečnost, že dotyčný představuje nebezpečí pro společnost. Naopak podle něj není odsouzení nutnou podmínkou k tomu, aby dotyčný představoval nebezpečí pro bezpečnost státu.
- 9 Vzhledem k tomu, že čl. 55/3/1 odst. 1 zákona ze dne 15. prosince 1980 a čl. 14 odst. 4 směrnice 2011/95 nemají stejné znění, musí být výklad vnitrostátního ustanovení v souladu s unijním právem. Článek 14 odst. 4 směrnice 2011/95 stanoví: „Členské státy mohou odejmout, ukončit nebo zamítnout prodloužení platnosti postavení přiznaného uprchlíkovi vládním, správním, soudním nebo kvazisoudním orgánem, jestliže a) existují dostatečné důvody k tomu, aby byl považován za nebezpečí pro bezpečnost členského státu, v němž se nachází, b)

jako osoba odsouzená pravomocným rozsudkem za zvlášť závažný trestný čin představuje nebezpečí pro společnost dotyčného členského státu“. Uvedené ustanovení unijního práva tak především zdůrazňuje dvě kumulativní podmínky (odsouzení a nebezpečí).

- 10 Z toho podle navrhovatele vyplývá, že v řízení před Radou pro sporné záležitosti cizinců nesl Úřad generálního komisaře důkazní břemeno spočívající v prokázání, že navrhovatel představuje nebezpečí pro společnost, což podle navrhovatele nemohl učinit pouhým odkazem na jeho odsouzení. Stejně tak měla Rada pro sporné záležitosti cizinců řádně odůvodnit svůj názor, pokud jde o nebezpečí, jež dotyčný představuje, s přihlédnutím ke všem skutečnostem, přičemž existence dřívějšího odsouzení nemůže být podle něj dostačující ani nemůže zakládat domněnku, kterou by musel dotyčný vyvrátit, aby mu nebylo odňato postavení uprchlíka. Rada pro sporné záležitosti cizinců se přitom zřejmě nedomnívá, že by Úřad generálního komisaře musel prokazovat splnění obou kumulativních podmínek, ale má pouze za to, že se dotyčný může pokusit prokázat, že navzdory odsouzení nepředstavuje nebezpečí.
- 11 V každém případě podle něj měla Rada pro sporné záležitosti cizinců ověřit skutečnosti tvrzené Úřadem generálního komisaře a přezkoumat aktuální skutečnosti tvrzené navrhovatelem. Úřad generálního komisaře přitom odkazuje na trestné činy spáchané v roce 2006, což podle navrhovatele není dostačující pro posouzení aktuální situace.
- 12 Unijní judikatura týkající se čl. 7 odst. 4 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/115/ES ze dne 16. prosince 2008 o společných normách a postupech v členských státech při navrácení neoprávněně pobývajících státních příslušníků třetích zemí (Úř. věst. 2008, L 348, s. 98) stanovila základní zásady platné v případech, kdy správní orgán tvrdí, že cizí státní příslušník představuje „hrozbu“, pokud jde o zásadu proporcionality a nutnosti individuálního přezkumu dotčeného případu. Navrhovatel se odvolává na rozsudek ze dne 11. června 2015, Zh. a O. (C-554/13, EU:C:2015:377). Krom toho navrhovatel tvrdí, že v judikatuře Soudního dvora je určena vazba mezi směrnicí 2008/115 a směrnicí Evropského parlamentu a Rady 2013/33/EU ze dne 26. června 2013, kterou se stanoví normy pro přijímání žadatelů o mezinárodní ochranu (Úř. věst. 2013, L 180, s. 96). Tento závěr je podle něj v projednávané věci relevantní v rámci „uprchlického práva“.
- 13 Z výše uvedeného podle navrhovatele vyplývá, že pokud unijní normotvůrce v čl. 14 odst. 4 směrnice 2011/95 odkazuje na skutečnost, že dotyčný cizinec byl odsouzen a představuje nebezpečí, nepřipouští tím, aby byla uplatněna domněnka takového nebezpečí na základě předchozího odsouzení; naopak stanoví dvě samostatné kumulativní podmínky, jejichž splnění musí příslušný orgán prokázat, aby odůvodnil své rozhodnutí: odsouzení za zvlášť závažný trestný čin a existenci nebezpečí pro společnost. Navrhovatel tvrdí, že pokud by mělo být nebezpečí považováno za prokázané již jen na základě odsouzení, byl by čl. 14 odst. 4 písm. b) směrnice 2011/95 formulován jinak: podle něj by nebyl uveden odkaz na

nebezpečí pro společnost, ale pouze na odsouzení, a případně by byl místo výrazu „jako“ [osoba odsouzená] použit výraz „protože“ nebo „jelikož“ [byl odsouzen].

- 14 Je tedy podle něj třeba položit Soudnímu dvoru otázku, zda čl. 14 odst. 4 směrnice 2011/95, vykládaný samostatně a ve spojení se zásadou proporcionality, brání vnitrostátní praxi, podle které se má za to, že v případě odsouzení za zvlášť závažný trestný čin platí domněnka nebezpečí pro společnost a že odsouzený cizí státní příslušník musí prokázat, že nepředstavuje nebezpečí pro společnost.
- 15 Na druhé straně podle navrhovatele Úřad generálního komisaře odůvodňuje svůj názor rovněž tvrzením, že tribunal de l'application des peines (soud pro výkon trestů, Belgie; dále jen „soud pro výkon trestů“) dospěl k závěru, že nebezpečí, které představuje navrhovatel, je sice snižené, ale „není vyloučeno“, a že v souvislosti s podmíněným propuštěním navrhovatele soud pro výkon trestů „přihlédl k existenci potenciálního nebezpečí“ a přijal „řadu opatření k zabránění tomu, aby toto nebezpečí skutečně vzniklo“. Avšak vzhledem k tomu, že nebezpečí přisuzované navrhovateli musí být alespoň do určité míry konkrétní a dostatečně reálné, nejsou tyto úvahy podle tvrzení navrhovatele dostatečné k tomu, aby bylo možné dospět k závěru, že Rada pro sporné záležitosti cizinců měla oprávněně nebezpečí za prokázané, jelikož by to podle něj znamenalo přinejmenším stanovení nepřiměřeně nízkého prahu, což je v rozporu se zásadou proporcionality. Otázka, zda je nebezpečí z právního hlediska dostatečně prokázané, pokud soud dospěl k závěru, že toto nebezpečí „není vyloučeno“ nebo je „potenciální“, není otázkou posouzení skutkového stavu, ale právní otázkou.
- 16 V rozsudku ze dne 11. června 2015, Zh. a O. (C-554/13, EU:C:2015:377, bod 60) Soudní dvůr rozhodl, že „pojem ‚hrozba pro veřejný pořádek‘, který je stanoven v čl. 7 odst. 4 [směrnice 2008/115], předpokládá v každém případě kromě narušení společenského pořádku, které představují všechna porušení práva, existenci skutečného, aktuálního a dostatečně závažného ohrožení některého základního zájmu společnosti“. V projednávané věci odůvodnění rozsudku Rady pro sporné záležitosti cizinců takového prahu nedosahuje.
- 17 V témže rozsudku Soudní dvůr dále v podstatě uvedl, že hrozba přisuzovaná cizímu státnímu příslušníku, který byl odsouzen, musí být posuzována na základě jeho individuální situace a musí zohledňovat všechny relevantní skutečnosti, jako je doba, která uběhla, a kontext. Rada pro sporné záležitosti cizinců přitom v napadeném rozsudku tvrdí, že jí není zřejmé, jak by měly různé úvahy týkající se snahy navrhovatele o opětovné začlenění do společnosti prokazovat, že dotyčný nepředstavuje nebezpečí pro společnost. Stejně tak se Rada pro sporné záležitosti cizinců nevypořádala s argumenty navrhovatele týkajícími se doby, která uplynula od jeho odsouzení, ani s argumenty, že skutky, za které byl odsouzen, byly spáchány v době, kdy byl nezletilý a neměl žádné vazby ani příjmy, což již dnes neplatí, že v současnosti již není závislý, že se v době omezení své svobody choval řádně a v rámci dohledu po propuštění na svobodu nebyly zjištěny žádné nesrovnalosti. Z uvedeného vyplývá, že Rada pro sporné záležitosti cizinců se

nevyslovila k nebezpečnosti navrhovatele s ohledem na všechny aktuální skutečnosti.

- 18 Soudnímu dvoru je tedy podle navrhovatele třeba položit otázku, zda čl. 14 odst. 4 směrnice 2011/95, vykládaný samostatně a ve spojení se zásadou proporcionality, vyžaduje, aby příslušný orgán prokázal, že nebezpečí přisuzované cizímu státnímu příslušníku je skutečné, aktuální a dostatečně závažné a dotýká se některého základního zájmu společnosti, a to s přihlédnutím k veškerým skutkovým okolnostem věci, zejména snaze a důkazům o opětovné začlenění dotyčného cizího státního příslušníka po jeho odsouzení a skutečnosti, že se změnila kriminogenní souvislosti, v jejichž rámci tento cizí státní příslušník v minulosti spáchal trestné činy.

II. Odpůrce

- 19 Podle odpůrce z přípravných prací vyplývá, že ve francouzském znění návrhu byl výraz „*faisant l'objet d'une condamnation définitive pour une infraction particulièrement grave*“ (která byla odsouzena za zvlášť závažný trestný čin) nahrazen výrazem „*ayant été condamné définitivement pour une infraction particulièrement grave*“ (jako osoba odsouzená pravomocným rozsudkem za zvlášť závažný trestný čin), aby se zdůraznila vazba mezi pravomocným odsouzením za zvlášť závažný trestný čin a z toho vyplývajícím nebezpečím pro společnost (viz sněmovní tisky, Poslanecká sněmovna, řádné zasedání 2015/2015, č. 1197/01, s. 18). Podle odpůrce je tak zjevné, že úmyslem belgického zákonodárce bylo stanovit spojitost mezi nebezpečností pro společnost a odsouzením za zvlášť závažný trestný čin, a že z pohledu unijního normotvůrce platí, že k tomu, aby byl uprchlík považován za nebezpečí pro společnost členského státu, se vyžaduje jeho odsouzení pravomocným rozsudkem. To podle odpůrce neznamená, že nebezpečí se považuje za prokázané na základě pouhého odsouzení.
- 20 Ze znění napadeného rozsudku podle něj vyplývá, že Rada pro sporné záležitosti cizinců na jedné straně přihlédla ke skutečnosti, že navrhovatel byl odsouzen za zvlášť závažný trestný čin, a na druhé straně se zabývala otázkou, zda z tohoto důvodu představuje aktuálně nebezpečí pro společnost. Rada pro sporné záležitosti cizinců podle něj zdůraznila, že i přes existenci takového odsouzení musí mít dotyčný možnost případně prokázat, že nepředstavuje nebo již nepředstavuje nebezpečí pro společnost. Rada pro sporné záležitosti cizinců dále konstatovala, že navrhovatel byl odsouzen za zvlášť závažný trestný čin a že posouzení nebezpečí, které uprchlík představuje pro společnost, musí být provedeno s ohledem na zvláštní závažnost spáchaného trestného činu, což je plně v souladu se zákonem.
- 21 Ze znění napadeného rozsudku podle odpůrce rovněž vyplývá, že Rada pro sporné záležitosti cizinců přezkoumala skutečnosti tvrzené navrhovatelem, aby posoudila, zda i přes toto odsouzení za zvlášť závažný trestný čin již nepředstavuje nebezpečí pro společnost. Důvody pro zamítnutí důvodů uplatněných navrhovatelem jsou

podle odpůrce zřejmé z celého rozhodnutí, přičemž Rada pro sporné záležitosti cizinců podle něj řádně odůvodnila, proč má za to, že nebezpečí, jež by mohl navrhovatel představovat, je stále aktuální. Toto posouzení podle odpůrce spadá do svrchovaného uvážení soudu rozhodujícího ve věci samé.

- 22 Pokud jde o zásadu proporcionality, Soudní dvůr se v rozsudku ze dne 9. listopadu 2010, B a D (spojené věci C-57/09 a C-101/09, EU:C:2010:661) vyslovil k nutnosti provést přezkum přiměřenosti v případě vyloučení z postavení uprchlíka na základě čl. 12 odst. 2 písm. b) nebo c) směrnice 2011/95. Soudní dvůr rozhodl, že takové vyloučení souvisí se závažností spáchaných činů, která musí dosáhnout takového stupně, že se dotyčná osoba nemůže legitimně dovolávat ochrany související s postavením uprchlíka. Příslušný orgán, který již v rámci svého posouzení závažnosti spáchaných činů a osobní odpovědnosti dotyčného zohlednil veškeré okolnosti těchto činů a situaci této osoby, nemůže mít povinnost, pokud dospěje k závěru, že čl. 12 odst. 2 se použije, provést přezkum přiměřenosti zahrnující nové posouzení úrovně závažnosti spáchaných činů (bod 109). Článek 14 odst. 4 směrnice 2011/95 a čl. 55/3/1 odst. 1 zákona ze dne 15. prosince 1980 rovněž podmiňují odnětí postavení uprchlíka existencí určité míry závažnosti spáchaných činů, a jelikož soud již zohlednil všechny skutkové okolnosti věci za účelem posouzení činů, které odůvodňují odnětí postavení uprchlíka, nemá již povinnost provést nový přezkum přiměřenosti, který by zahrnoval nové posouzení míry závažnosti spáchaných činů. Podle odpůrce tedy není třeba pokládat Soudnímu dvoru otázku k tomuto bodu.

IV. Posouzení předkládajícího soudu

- 23 Z napadeného rozsudku vyplývá, že podle čl. 55/3/1 odst. 1 zákona ze dne 15. prosince 1980 je nebezpečí, jež cizí státní příslušník představuje pro společnost, dáno jeho odsouzením za zvlášť závažný trestný čin. Rada pro sporné záležitosti cizinců má nicméně za to, že navrhovatel může prokázat, že i přes své odsouzení nepředstavuje nebo již nepředstavuje nebezpečí pro společnost.
- 24 Podle Rady pro sporné záležitosti cizinců tedy nemusí Úřad generálního komisaře prokazovat, že navrhovatel, který byl pravomocným rozsudkem odsouzen za zvlášť závažný trestný čin, představuje skutečné, aktuální a dostatečně závažné nebezpečí pro společnost. Rada pro sporné záležitosti cizinců se v podstatě domnívá, že toto nebezpečí je v zásadě dáno skutečností, že navrhovatel byl odsouzen za zvlášť závažný trestný čin, avšak navrhovatel podle ní může prokázat, že takové nebezpečí nepředstavuje nebo již nepředstavuje.
- 25 Navrhovatel ve svém prvním důvodu opravného prostředku toto posouzení ze strany Rady pro sporné záležitosti cizinců zpochybňuje. Navrhovatel v podstatě tvrdí, že je na odpůrci, aby prokázal, že navrhovatel představuje skutečné, aktuální a dostatečně závažné nebezpečí pro společnost, a nikoli na navrhovateli, aby prokázal, že takové nebezpečí nepředstavuje nebo již nepředstavuje. Navrhovatel má za to, že samotné odsouzení za zvlášť závažný trestný čin nepostačuje k

prokázání existence tohoto nebezpečí, ale je nutné prokázat, že toto nebezpečí nadále trvá, a je tedy aktuální. Navrhovatel zejména tvrdí, že nepostačuje, pokud je nebezpečí potenciální nebo je nelze vyloučit, ale že musí být prokázána jeho existence. Domnívá se, že musí být proveden přezkum přiměřenosti za účelem určení, zda nebezpečí, které údajně představuje, odůvodňuje odnětí jeho postavení uprchlíka.

V. Stručné uvedení důvodů žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce

- 26 Článkem 55/3/1 zákona ze dne 15. prosince 1980 byl proveden čl. 14 odst. 4 směrnice 2011/95. Oblast působnosti článku 55/3/1 zákona ze dne 15. prosince 1980 musí být určena v závislosti na oblasti působnosti ustanovení práva Evropské unie, které bylo tímto článkem provedeno.
- 27 Z tohoto důvodu považuje Conseil d'État (Státní rada, Belgie) za nezbytné položit Soudnímu dvoru otázky týkající se výkladu čl. 14 odst. 4 směrnice 2011/95, aby bylo možné určit, zda jsou skutečnosti vytýkané navrhovatelem opodstatněné.

VI. Předběžné otázky

1. Musí být čl. 14 [odst. 4 písm.] b) 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 vykládán v tom smyslu, že stanoví, že nebezpečí pro společnost je dáno již samotnou skutečností, že osoba, které bylo přiznáno postavení uprchlíka, byla pravomocným rozsudkem odsouzena za zvlášť závažný trestný čin, nebo musí být vykládán v tom smyslu, že stanoví, že samotné odsouzení pravomocným rozsudkem za zvlášť závažný trestný čin není dostačující k prokázání existence nebezpečí pro společnost?

2. Pokud samotné odsouzení pravomocným rozsudkem za zvlášť závažný trestný čin není dostačující k prokázání existence nebezpečí pro společnost, musí být čl. 14 [odst. 4 písm.] b) směrnice 2011/95/EU vykládán v tom smyslu, že vyžaduje, aby členský stát prokázal, že navrhovatel po svém odsouzení nadále představuje nebezpečí pro společnost? Musí členský stát prokázat, že toto nebezpečí je skutečné a aktuální, nebo je dostačující existence potenciálního nebezpečí? Musí být čl. 14 [odst. 4 písm.] b) směrnice 2011/95/EU, vykládán samostatně nebo ve spojení se zásadou proporcionality, vykládán v tom smyslu, že umožňuje odnětí postavení uprchlíka pouze v případě, že je toto odnětí přiměřené a že nebezpečí, které představuje osoba, již bylo toto postavení přiznáno, je natolik závažné, aby odůvodňovalo toto odnětí?

3. Pokud členský stát nemusí prokázat, že navrhovatel po svém odsouzení nadále představuje nebezpečí pro společnost a že toto nebezpečí je skutečné, aktuální a dostatečně závažné, aby odůvodňovalo odnětí postavení uprchlíka, musí

být čl. 14 [odst. 4 písm.] b) směrnice 2011/95/EU vykládán v tom smyslu, že z něj vyplývá, že nebezpečí pro společnost je v zásadě dáno tím, že osoba, které bylo přiznáno postavení uprchlíka, byla pravomocným rozsudkem odsouzena za zvlášť závažný trestný čin[,] avšak že tato osoba může prokázat, že takové nebezpečí nepředstavuje nebo již nepředstavuje?

PRACOVNÍ DOKUMENT