Zbiór Orzeczeń

OPINIA RZECZNIKA GENERALNEGO
GERARDA HOGANA
przedstawiona w dniu 6 października 2021 r. [1]

Sprawa C-349/20

NB,
AB
przeciwko
Secretary of State for the Home Department
przy udziale:
Wysokiego Komisarza Narodów Zjednoczonych ds. Uchodźców (Zjednoczone Królestwo)

{wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym złożony przez First-tier Tribunal (Immigration and Asylum Chamber) [sąd pierwszej instancji (wydział ds. imigracji i azylu)] Zjednoczone Królestwo}

Odesłanie prejudycjalne – Minimalne normy dla kwalifikacji obywateli państw trzecich lub bezpaństwowców jako beneficjentów ochrony międzynarodowej – Dyrektywa 2004/83/WE – Artykuł 12 ust. 1 lit. a) zdanie pierwsze – Wyłączenie z możliwości uznania za uchodźcę – Bezpaństwowiec pochodzenia palestyńskiego zarejestrowany przez Agencję Narodów Zjednoczonych dla Pomocy Uchodźcom Palestyńskim na Bliskim Wschodzie (UNRWA) – Artykuł 12 ust. 1 lit. a) zdanie drugie dyrektywy 2004/83 – Warunki, aby ipso facto stać się beneficjentem dyrektywy 2004/83 – Ustanie ochrony lub pomocy UNRWA – Indywidualna ocena wszystkich istotnych elementów – Ocena obejmująca ocenę ex nunc – Artykuł 4 – Brak wymogu celowego spowodowania krzywdy lub pozbawienia pomocy przez UNRWA lub państwo, na terytorium którego działa ta agencja – Ochrona lub pomoc zapewniane przez podmioty społeczeństwa obywatelskiego działające pod auspicjami UNRWA lub państwa, na terytorium którego działa ta agencja

I. Wprowadzenie

1. Rozpatrywany wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym dotyczy wykładni art. 11 i art. 12 ust. 1 lit. a) dyrektywy Rady 2004/83/WE z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie minimalnych norm dla kwalifikacji i statusu obywateli państw trzecich lub bezpaństwowców jako uchodźców lub jako osób, które z innych względów potrzebują międzynarodowej ochrony oraz zawartości przyznawanej ochrony [2].

[1] Język oryginału: angielski.

[2] Dz.U. 2004, L 304, s. 12 – wyd. spec. w jęz. polskim, rozdz. 19, t. 7, s. 96.

2. Wniosek ten został złożony w ramach sporu między NB i AB, czyli – odpowiednio – matką i jej małoletnim synem, a Secretary of State for the Home Department (minister spraw wewnętrznych, Zjednoczone Królestwo; zwaną dalej „Secretary of State"). NB i AB są bezpaństwowcami pochodzenia palestyńskiego, którzy wcześniej przebywali w Libanie i którzy są zarejestrowani jako uchodźcy przez Agencję Narodów Zjednoczonych dla Pomocy Uchodźcom Palestyńskim na Bliskim Wschodzie (zwaną dalej „UNRWA"). Należy zauważyć, że – jak gdyby życie jeszcze nie doświadczyło wystarczająco tej rodziny – AB jest osobą ze znacznym stopniem niepełnosprawności i ma bardzo złożone potrzeby medyczne i socjalne.

3. Przedmiotem postępowania jest skarga wniesiona na decyzję Secretary of State, którą oddalono złożone przez NB i AB wnioski o przyznanie statusu uchodźcy lub udzielenie ochrony humanitarnej. Z uwagi na fakt, że NB i AB są bezpaństwowcami pochodzenia palestyńskiego zarejestrowanymi w UNRWA, to kwalifikują się do objęcia ochroną i pomocą przez tę agencję; są oni zatem, co do zasady, zgodnie z art. 12 ust. 1 lit. a) zdanie pierwsze dyrektywy 2004/83, wyłączeni z możliwości uzyskania statusu uchodźcy na podstawie przepisów tej dyrektywy, chyba że taka ochrona lub pomoc ustała zgodnie z art. 12 ust. 1 lit. a) zdanie drugie dyrektywy 2004/83.

4. W związku z powyższym sprawa rozpatrywana przez sąd odsyłający dotyczy w szczególności kwestii tego, czy w odniesieniu do AB doszło do ustania ochrony lub pomocy UNRWA w rozumieniu art. 12 ust. 1 lit. a) zdanie drugie dyrektywy 2004/83. W razie stwierdzenia, że taka ochrona lub pomoc ustała, AB ipso facto stanie się beneficjentem dyrektywy 2004/83 ze względu na swój status uchodźcy palestyńskiego będącego bezpaństwowcem i nie będzie musiał koniecznie wykazać na przykład tego, iż zasadnie obawia się prześladowania w rozumieniu art. 2 lit. c) owej dyrektywy [3].

5. Przed przystąpieniem do badania pytań prejudycjalnych należy najpierw przedstawić właściwe ramy prawne.

[3] Wyrok z dnia 13 stycznia 2021 r., Bundesrepublik Deutschland (nadanie statusu uchodźcy bezpaństwowcowi pochodzenia palestyńskiego), C-507/19, EU:C:2021:3, pkt 51 i przytoczone tam orzecznictwo. W pkt 81 wyroku z dnia 19 grudnia 2012 r., Abed El Karem El Kott i in. (C-364/11, EU:C:2012:826), Trybunał orzekł, że art. 12 ust. 1 lit. a) zdanie drugie dyrektywy 2004/83 należy interpretować w ten sposób, że w sytuacji gdy właściwe organy państwa członkowskiego odpowiedzialnego za rozpatrywanie wniosków o azyl ustaliły, iż wnioskodawca spełnia wymóg ustania ochrony lub pomocy UNRWA, uprawnienie, aby ipso facto „stać się beneficjentami [tej] dyrektywy", implikuje konieczność uznania wnioskodawcy przez to państwo członkowskie za uchodźcę w rozumieniu art. 2 lit. c) tej dyrektywy i automatycznego przyznania mu statusu uchodźcy, pod warunkiem że do wnioskodawcy tego nie znajdują zastosowania art. 12 ust. 1 lit. b) lub art. 12 ust. 2 i 3 tej dyrektywy. W pkt 101 wyroku z dnia 25 lipca 2018 r., Alheto (C-585/16, EU:C:2018:584), Trybunał stwierdził, że art. 12 ust. 1 lit. a) zdanie drugie dyrektywy 2004/83 jest bezpośrednio skuteczny. Ze względu na szczególną sytuację uchodźców palestyńskich korzystają oni więc ze szczególnego traktowania o charakterze sui generis, które znalazło wyraz w art. 1 D konwencji genewskiej (pełne odesłanie do tej konwencji znajduje się w pkt 6 niniejszej opinii) i w art. 12 ust. 1 lit. a) dyrektywy 2004/83. Wyrok z dnia 19 grudnia 2012 r., Abed El Karem El Kott i in., C-364/11, EU:C:2012:826, pkt 80.

II. Ramy prawne

A. Prawo międzynarodowe

1. Konwencja dotycząca statusu uchodźców

6. Konwencja dotycząca statusu uchodźców, podpisana w Genewie w dniu 28 lipca 1951 r. [Recueil des traités des Nations unies, t. 189, s. 150, nr 2545 (1954)], weszła w życie w dniu 22 kwietnia 1954 r. Została ona uzupełniona i zmieniona Protokołem dotyczącym statusu uchodźców, sporządzonym w Nowym Jorku w dniu 31 stycznia 1967 r., który wszedł w życie w dniu 4 października 1967 r. (zwana dalej „konwencją genewską").

7. Artykuł 1 D konwencji genewskiej, ustanawiający odrębny status prawny dla pewnych grup osób, jest sformułowany w następujący sposób:

„Niniejsza konwencja nie ma zastosowania do osób, które aktualnie korzystają z ochrony lub pomocy organów lub agencji Narodów Zjednoczonych innych niż Wysoki Komisarz Narodów Zjednoczonych do spraw Uchodźców [UNHCR].

Z chwilą gdy taka ochrona lub pomoc zostanie z jakiejkolwiek przyczyny wstrzymana, osoby te ipso facto będą korzystały z dobrodziejstw niniejszej konwencji, mimo że ich położenie nie zostało ostatecznie uregulowane zgodnie ze stosownymi rezolucjami przyjętymi przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych".

2. Agencja Narodów Zjednoczonych dla Pomocy Uchodźcom Palestyńskim na Bliskim Wschodzie

8. UNRWA została powołana do życia rezolucją Zgromadzenia Ogólnego Narodów Zjednoczonych nr 302 (IV) z dnia 8 grudnia 1949 r. dotyczącą pomocy uchodźcom palestyńskim. Zadaniem UNRWA jest służba na rzecz dobrostanu i rozwoju społecznego uchodźców palestyńskich. Strefa działania UNRWA obejmuje Liban, Syrię, Jordanię, Zachodni Brzeg (w tym Wschodnią Jerozolimę) oraz Strefę Gazy. Rezolucją Zgromadzenia Ogólnego Narodów Zjednoczonych A/RES/74/83 z dnia 13 grudnia 2019 r. mandat UNRWA został odnowiony do dnia 30 czerwca 2023 r.

9. UNRWA stanowi obecnie jedyny organ lub jedyną agencję Narodów Zjednoczonych (inne niż UNHCR), o których mowa w art. 12 ust. 1 lit. a) zdanie pierwsze dyrektywy 2004/83 i w art. 1 D akapit pierwszy konwencji genewskiej.

B. Prawo Unii – dyrektywa 2004/83

10. Zgodnie z motywem 3 dyrektywy 2004/83 konwencja genewska zawiera fundamenty międzynarodowego reżimu prawnego dla ochrony uchodźców.

11. Jak wynika z motywu 10 dyrektywy 2004/83 w związku z art. 6 ust. 1 TUE i w jego świetle, owa dyrektywa uwzględnia prawa podstawowe i przestrzega zasad uznanych w szczególności w Karcie praw podstawowych Unii Europejskiej (zwanej dalej „kartą"). Dyrektywa ta zmierza w szczególności do zapewnienia, na podstawie art. 1 i 18 karty, pełnego poszanowania ludzkiej godności i prawa do azylu osób ubiegających się o azyl.

12. Motywy 16 i 17 dyrektywy 2004/83 mają następujące brzmienie:

„(16) Minimalne normy dla definicji i określenia istoty statusu uchodźcy powinny zostać ustanowione jako wytyczne dla właściwych krajowych organów państw członkowskich przy stosowaniu konwencji genewskiej.

(17) Konieczne jest wprowadzenie wspólnych kryteriów dla uznawania wnoszących o azyl jako uchodźców w rozumieniu artykułu 1 konwencji genewskiej".

13. W myśl motywu 38 dyrektywy 2004/83 „[z]godnie z art. 3 Protokołu w sprawie stanowiska Zjednoczonego Królestwa i Irlandii, załączonego do Traktatu o Unii Europejskiej i do Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, Zjednoczone Królestwo notyfikowało w piśmie z dnia 28 stycznia 2002 r., iż pragnie wziąć udział w przyjęciu i stosowaniu niniejszej dyrektyw[y]".

14. Artykuł 11, który znajduje się w rozdziale III dyrektywy 2004/83 („Kwalifikacje, aby zostać uchodźcą"), jest zatytułowany „Utrata statusu" i brzmi następująco:

„1. Obywatel państwa trzeciego lub bezpaństwowiec przestaje być uchodźcą, jeśli:

[…]

f) będąc bezpaństwowcem bez obywatelstwa, jest w stanie wrócić do państwa poprzedniego miejsca stałego pobytu w związku z ustaniem okoliczności w których został uznany za uchodźcę.

[…]".

15. Artykuł 12 dyrektywy 2004/83, który również znajduje się w jej rozdziale III, jest zatytułowany „Wyłączenie" i stanowi – w ust. 1 lit. a) złożonej z dwóch zdań odzwierciedlających dwa akapity art. 1 D konwencji genewskiej – co następuje:

„1. Obywatel państwa trzeciego lub bezpaństwowiec zostaje wyłączony z możliwości bycia uchodźcą, jeśli:

a) podlega pod zakres Artykułu 1 D konwencji genewskiej odnoszącego się do ochrony lub pomocy od organów lub agencji Organizacji Narodów Zjednoczonych, innych niż Wysoki Komisarz Narodów Zjednoczonych ds. Uchodźców. Jeśli taka ochrona lub pomoc ustała z jakichkolwiek powodów, bez ustalenia stanowiska takich osób zgodnie z odpowiednimi rezolucjami Zgromadzenia Ogólnego Narodów Zjednoczonych, takie osoby tym samym stają się upoważnione, aby stać się beneficjentami niniejszej dyrektywy".

16. Artykuł 13 dyrektywy 2004/83, który znajduje się w jej rozdziale IV („Status uchodźcy"), jest zatytułowany „Przyznawanie statusu uchodźcy" i ma następujące brzmienie:

„Państwa członkowskie przyznają status uchodźcy obywatelowi państwa trzeciego lub bezpaństwowcowi, który kwalifikuje się jako uchodźca, zgodnie z rozdziałami II i III".

17. Dyrektywa 2004/83 została uchylona ze skutkiem od dnia 21 grudnia 2013 r. dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/95/UE z dnia 13 grudnia 2011 r. w sprawie norm dotyczących kwalifikowania obywateli państw trzecich lub bezpaństwowców jako beneficjentów

ochrony międzynarodowej, jednolitego statusu uchodźców lub osób kwalifikujących się do otrzymania ochrony uzupełniającej oraz zakresu udzielanej ochrony [4]. Zgodnie jednak z motywem 50 tej drugiej dyrektywy Zjednoczone Królestwo Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej nie uczestniczyło w jej przyjęciu oraz nie jest nią związane ani jej nie stosuje.

18. Dyrektywa 2004/83 nadal miała tymczasem zastosowanie do Zjednoczonego Królestwa, mimo że została uchylona i zastąpiona dyrektywą 2011/95.

C. Prawo krajowe

19. Najważniejsze przepisy prawa Zjednoczonego Królestwa transponujące dyrektywę 2004/83 znajdują się w Refugee or Person in Need of International Protection (Qualification) Regulations 2006 (rozporządzeniu z 2006 r. w sprawie uchodźców lub osób potrzebujących ochrony międzynarodowej) (zwanym dalej „rozporządzeniem z 2006 r.") [5] i w Immigration Rules (przepisach imigracyjnych Zjednoczonego Królestwa) [6].

20. Zgodnie z art. 2 rozporządzenia z 2006 r. „uchodźca" oznacza osobę objętą zakresem stosowania art. 1 A konwencji genewskiej, jeżeli do tej osoby nie ma zastosowania art. 7. Artykuł 7 ust. 1 stanowi, że „[o]soba nie jest uchodźcą, jeśli jest objęta zakresem stosowania art. 1 D, 1 E lub 1 F konwencji genewskiej".

21. Artykuł 339AA Immigration Rules (przepisów imigracyjnych Zjednoczonego Królestwa) jest zatytułowany „Wyłączenie z zakresu stosowania konwencji dotyczącej uchodźców". Ma on następujące brzmienie:

„Niniejszy artykuł stosuje się wówczas, gdy Secretary of State uzna, że dana osoba powinna być lub jest wyłączona z możliwości uznania za uchodźcę zgodnie z art. 7 Refugee or Person in Need of International Protection (Qualification) Regulations 2006 [rozporządzenia z 2006 r. w sprawie uchodźców lub osób potrzebujących ochrony międzynarodowej].

[…]".

III. Postępowanie główne i pytania prejudycjalne

22. NB, jej mąż i czworo jej dzieci (w tym jej syn – AB) przybyli do Zjednoczonego Królestwa w dniu 11 października 2015 r. Ich piąte dziecko, H, urodziło się następnie w Zjednoczonym Królestwie. Wszyscy członkowie rodziny, z wyjątkiem H, są uchodźcami palestyńskimi zarejestrowanymi przez UNRWA. Przebywali oni w obozie dla uchodźców w Al-Bass znajdującym się w położonym w południowym Libanie mieście Tyr, po czym – w 2015 r. – opuścili Liban.

23. Jak już wskazałem, AB jest niepełnosprawnym dzieckiem, które ma bardzo rozległe i złożone potrzeby. AB ma wodogłowie; jest dotknięty mózgowym porażeniem dziecięcym obejmującym jego tułów, kończyny dolne i lewą rękę, co oznacza, że nie może chodzić; cierpi na skoliozę; doświadcza poważnych trudności w uczeniu się; ma neuropatię nerwu wzrokowego i oczopląs

[4] Dz.U. 2011, L 337, s. 9.

[5] UK Statutory Instrument 2006/2525.

[6] HC 395 (z późniejszymi zmianami).

obuoczny (jest zarejestrowany jako osoba z dysfunkcją wzroku); cierpi na nawracające napady padaczkowe (w przypadku których stosowane jest leczenie doraźne), a ponadto boryka się z nietrzymaniem moczu i stolca.

24. W 2019 r. NB i AB złożyli wnioski o udzielenie azylu w Zjednoczonym Królestwie. Decyzją z dnia 3 września 2019 r. Secretary of State oddaliła te wnioski. NB i AB zakarżyli tę decyzję do sądu odsyłającego. Zdaniem sądu odsyłającego bezsporne jest, że rozstrzygnięcie w przedmiocie ich skargi zależy przede wszystkim od sytuacji AB oraz od tego, czy „można wykazać, że ustanie ochrony lub pomocy UNRWA nastąpiło z przyczyn niezależnych od jego woli". Jeżeli tak, to NB i AB staną się („ipso facto") upoważnieni do skorzystania z klauzuli włączającej z art. 1 D akapit drugi konwencji genewskiej i art. 12 ust. 1 lit. a) zdanie drugie dyrektywy 2004/83.

25. Należy przypomnieć, że w ramach procedury odesłania prejudycjalnego zadanie ustalenia stanu faktycznego spoczywa na sądzie krajowym. Sąd odsyłający wskazał jednak, że nie poczynił ostatecznych ustaleń w odniesieniu do wielu kluczowych okoliczności faktycznych dotyczących traktowania NB i AB w Libanie. Za bardziej odpowiednie uznał on natomiast zawieszenie postępowania w celu skierowania do Trybunału wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym.

26. Z wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym zdaje się wynikać, że NB i AB utrzymują, iż są objęci zakresem stosowania owej klauzuli włączającej z art. 12 ust. 1 lit. a) zdanie drugie dyrektywy 2004/83 z tej przyczyny, że opuszczenie przez nich obozu Al-Bass w Libanie było uzasadnione obiektywnymi przyczynami pozostającymi poza ich kontrolą i niezależnymi od ich woli, ponieważ „UNRWA nie jest w stanie wypełniać swoich zadań w odniesieniu do dzieci ze znacznym stopniem niepełnosprawności" oraz ponieważ AB spotykał się (i nadal się spotyka) z „dotkliwą dyskryminacją" ze względu na swoją niepełnosprawność[7]. Secretary of State wskazuje, że NB i AB nie mogą uzyskać ochrony na tej podstawie, ponieważ AB otrzymał wystarczającą pomoc w związku ze swoją niepełnosprawnością w czasie, gdy zamieszkiwał w Libanie, i otrzymałby taką wystarczającą pomoc również w razie zarządzenia jego powrotu do tego państwa[8].

27. Ponadto NB i AB twierdzą, że w wyroku z dnia 19 grudnia 2012 r., Abed El Karem El Kott in. (C-364/11, EU:C:2012:826), Trybunał pozostawił otwartą kwestię tego, czy dotkliwa dyskryminacja może stanowić powód zmuszający do opuszczenia strefy działania UNRWA.

[7] W postępowaniu przed sądem odsyłającym NB i AB podnoszą w szczególności, że „w Libanie AB był przez większość czasu unieruchomiony i zmuszony do przebywania w domu. Na przejawy znęcania się ze strony otoczenia reagował głośnym krzykiem. Nie był w stanie ani chodzić, ani się czołgać, zaś ustawiony w pozycji siedzącej, osuwał się bezwładnie. Przez całe życie odczuwałby konsekwencje wynikające z niemożności zapewnienia mu w Libanie specjalistycznego wsparcia. Tymczasem odkąd zaczął uczęszczać do szkoły w Zjednoczonym Królestwie (szkoły średniej w Bolton dla uczniów w wieku od 11 do 19 lat, dotkniętych poważną i głęboką niepełnosprawnością intelektualną), jego stan znacznie się poprawił. AB nie tylko pobiera naukę w szkole, lecz jest także objęty siatką wsparcia zapewnianego przez szereg różnych podmiotów, w tym między innymi przez specjalistę ortopedę, specjalistę chirurgii kręgosłupa, specjalistę neurologii dziecięcej, neurochirurga, psychoterapeutę dzieci i młodzieży, specjalistę pediatrę i logopedę. W dalszym ciągu boryka się on z nietrzymaniem moczu i stolca. Zarządzenie powrotu spowodowałoby pogorszenie się stanu zdrowia AB. Prawdopodobnie znów pojawiłyby się też u niego napady padaczkowe. Trudności rozwojowe AB były w Libanie źródłem cierpienia dla całej rodziny – jego rodzeństwo było narażone na znęcanie się, dyskryminację i kpiny ze strony znajomych i sąsiadów. W rodzinie panowała atmosfera smutku i przygnębienia. Zarządzenie powrotu odbiłoby się negatywnie na zdrowiu psychicznym wszystkich jej członków. […] [NB] cierpiała w Libanie na depresję, co z kolei wpływało na jej męża oraz dzieci. Obecnie jej stan znacznie się poprawił. Jest dużo weselsza, choć nadal zażywa leki przeciwdepresyjne. Dzięki temu poprawa zdrowia psychicznego nastąpiła także u jej męża. Pozostałe dzieci nadal przeżywają duże trudności emocjonalne ze względu na historię rodzinną związaną ze stanem zdrowia AB, ale w swoim nowym środowisku przestały się już go wstydzić. Obecnie żywią one wobec AB pozytywne uczucia".

[8] W postępowaniu przed sądem odsyłającym Secretary of State podnosi, że NB i jej mąż wiedzieli o tym, iż w obozie Al-Bass działa placówka organizacji pozarządowej o nazwie Early Intervention Centre [centrum wczesnej interwencji], która zapewnia pomoc dla niepełnosprawnych dzieci, oraz że nie przedstawili oni żadnych dowodów świadczących o tym, iż owa placówka odmówiła im pomocy.

W tym zakresie utrzymują oni, że w południowym Libanie władze libańskie dyskryminują palestyńskich bezpaństwowców w różnych dziedzinach życia, w tym w sferze edukacji, zatrudnienia, usług socjalnych i traktowania osób niepełnosprawnych.

28. Secretary of State zajmuje zasadniczo podobne stanowisko, choć nie zgadza się z tym, że ma miejsce dotkliwa dyskryminacja.

29. Sąd odsyłający nie przystąpił wprawdzie do sformułowania wniosków ani w przedmiocie ogólnego położenia zarejestrowanych przez UNRWA palestyńskich bezpaństwowców w południowym Libanie, ani też w przedmiocie szczególnej sytuacji NB i AB, jednak odnotował, że „w następstwie rezygnacji premiera Haririego w październiku 2019 r. w Tyrze, Sydonie i Bejrucie nadal dochodzi do masowych protestów, a sytuacja pozostaje niestabilna. W 2019 r. rząd libański dokonał w budżecie poważnych cięć wydatków socjalnych, co negatywnie odbiło się na usługach świadczonych na rzecz osób niepełnosprawnych. Wprowadzone w lipcu 2019 r. przez rząd libański ograniczenia w dziedzinie zatrudnienia wywarły niekorzystny wpływ na sytuację wszystkich osób niebędących obywatelami Libanu, w tym na zarejestrowanych przez UNRWA uchodźców palestyńskich". Sąd odsyłający uznał ponadto, że na chwilę obecną NB i AB nie wykazali, iż ich rodzina nie miała z uzasadnionych powodów dostępu do wystarczającej edukacji i pomocy ze strony organizacji pozarządowych (zwanych dalej „NGO"), takich jak Early Intervention Centre [centrum wczesnej interwencji].

30. Zdaniem sądu odsyłającego nie jest jasne, czy weryfikacja, jaką należy przeprowadzić na podstawie art. 12 ust. 1 lit. a) zdanie drugie dyrektywy 2004/83, ma mieć charakter czysto historyczny (ex tunc) i polegać na ocenie okoliczności, które zmusiły daną osobę do opuszczenia strefy działania UNRWA w chwili, w której ta osoba to uczyniła, czy też ma ona mieć – uzupełniająco lub alternatywnie – charakter ex nunc.

31. W tym względzie sąd odsyłający wskazuje, że art. 12 ust. 1 lit. a) zdanie drugie dyrektywy 2004/83 i art. 1 D akapit drugi konwencji genewskiej sformułowano [w wersji angielskiej] w czasie przeszłym, co sugeruje, iż ta weryfikacja ma mieć charakter czysto historyczny. Co więcej, w wielu fragmentach wyroku z dnia 19 grudnia 2012 r., Abed El Karem El Kott i in. (C-364/11, EU:C:2012:826), jest mowa o ocenie retrospektywnej [9]. Niemniej jednak sąd odsyłający uważa również, że art. 12 ust. 1 lit. a) zdanie drugie dyrektywy 2004/83 można interpretować – zgodnie z wykładnią dokonaną przez Trybunał w wyroku z dnia 19 grudnia 2012 r., Abed El Karem El Kott i in. (C-364/11, EU:C:2012:826) – w ten sposób, iż weryfikacja ma mieć charakter ex nunc. Ponadto „na płaszczyźnie przedmiotu i celu można argumentować, że niedokonanie weryfikacji o charakterze ex nunc stworzyłoby lukę ochronną, gdyż osoby, które opuściły strefę działania dobrowolnie, lecz obecnie spotykają się z odmową udzielenia ochrony lub pomocy, zostałyby wyłączone".

32. Sąd odsyłający uważa też, że należy zwrócić się do Trybunału o wskazówki dotyczące znaczenia państwowych ram terytorialnych, w jakie wpisują się działania UNRWA. Według tego sądu, jeżeli jakość ochrony lub pomocy UNRWA wzbudza wątpliwości, może zajść konieczność nie tylko przeanalizowania działań UNRWA traktowanych oddzielnie, lecz także ustalenia, w jaki sposób UNRWA jest w stanie działać w szerszym kontekście danego państwa (którym w rozpatrywanym przypadku jest Liban).

[9] Zobacz pkt 61, 63, 64; zob. w szczególności pkt 65.

33. Dodatkowo sąd odsyłający zastanawia się, czy przy dokonywaniu oceny, czy ochrona i pomoc UNRWA ustały – a zatem czy ochrona i pomoc mają charakter rzeczywisty, czy też nie – można brać pod uwagę funkcje ochronne pełnione przez podmioty społeczeństwa obywatelskiego. Jeżeli bowiem funkcje ochronne pełnione przez takie podmioty społeczeństwa obywatelskiego mają znaczenie dla oceny skuteczności działań UNRWA jako podmiotu zapewniającego ochronę, to sąd odsyłający może dojść do wniosku, że NB i AB nie są w stanie wykazać, iż do ustania ochrony i pomocy doszło albo dojdzie z przyczyn obiektywnych. Jeżeli natomiast rola odgrywana przez takie podmioty jest nieistotna z punktu widzenia rzeczywistego charakteru ochrony i pomocy UNRWA, to sąd odsyłający może dojść do wniosku, że taka ochrona i pomoc nie są – w przypadku NB i AB – rzeczywiste (zwłaszcza w świetle faktu, iż w swoich uwagach Secretary of State skupiła się na kwestii istnienia NGO zapewniających pomoc w obozie Al Bass).

34. W tych okolicznościach First-tier Tribunal (Immigration and Asylum Chamber) [sąd pierwszej instancji (wydział ds. imigracji i azylu), Zjednoczone Królestwo] postanowił zawiesić postępowanie i zwrócić się do Trybunału z następującymi pytaniami prejudycjalnymi:

„Przy dokonywaniu oceny, czy doszło do ustania ochrony lub pomocy ze strony UNRWA w rozumieniu art. 12 ust. 1 lit. a) zdanie drugie dyrektywy kwalifikacyjnej względem zarejestrowanego przez UNRWA Palestyńczyka o statusie bezpaństwowca w zakresie wsparcia udzielanego osobom niepełnosprawnym:

1) Czy ocena ta ma charakter weryfikacji czysto historycznej, polegającej na zbadaniu okoliczności, które miały zmusić osobę występującą z wnioskiem do opuszczenia terenu, na którym działa UNRWA w momencie, w którym to uczyniła, czy też jest to również wybiegająca w przyszłość ocena ex nunc, dotycząca tego, czy osoba występująca [z] wnioskiem może obecnie skorzystać z tego rodzaju ochrony lub pomocy?

2) W przypadku udzielenia na pytanie pierwsze odpowiedzi, że ocena ta obejmuje wybiegającą w przyszłość ocenę, czy uzasadnione jest, by przez analogię opierać się na brzmieniu art. 11 dotyczącego ustania statusu, tak, aby w przypadku, gdy wnioskodawca może w odniesieniu do przeszłości wykazać uzasadniony powód, dla którego opuścił on teren działania UNRWA, ciężar dowodu w zakresie wykazania, że powód ten nie jest już aktualny, spoczywał na państwie członkowskim?

3) Czy aby zaistniały możliwe do uzasadnienia obiektywne względy przemawiające za wyjazdem takiej osoby, związane z zapewnieniem przez UNRWA ochrony i pomocy, konieczne jest wykazanie celowego spowodowania krzywdy lub pozbawienia pomocy (przez działanie lub zaniechanie) po stronie UNRWA lub państwa, na terytorium którego działa?

4) Czy istotne jest uwzględnienie pomocy świadczonej takim osobom przez podmioty społeczeństwa obywatelskiego, takie jak organizacje pozarządowe (NGO)?”.

IV. Postępowanie przed Trybunałem

35. Zjednoczone Królestwo opuściło Unię Europejską w dniu 31 stycznia 2020 r. o północy czasu środkowoeuropejskiego. Zgodnie z art. 86 ust. 2 Umowy o wystąpieniu Zjednoczonego Królestwa Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej z Unii Europejskiej i Europejskiej Wspólnoty Energii Atomowej (zwanej dalej „umową o wystąpieniu”) Trybunał pozostaje właściwy do orzekania

w przedmiocie wniosków o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym złożonych przez sądy Zjednoczonego Królestwa przed zakończeniem okresu przejściowego, o którym mowa w art. 126 owej umowy i który zakończył się w dniu 31 grudnia 2020 r.

36. Ponadto zgodnie z art. 89 umowy o wystąpieniu wyrok Trybunału wydany przed zakończeniem okresu przejściowego i po jego zakończeniu ma w całości moc wiążącą w odniesieniu do Zjednoczonego Królestwa i w Zjednoczonym Królestwie.

37. Rozpatrywany wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym został złożony w sekretariacie Trybunału w dniu 29 lipca 2020 r. Trybunał pozostaje zatem właściwy do orzekania w przedmiocie rozpatrywanego wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym, a First-tier Tribunal (Immigration and Asylum Chamber) [sąd pierwszej instancji (wydział ds. imigracji i azylu)] jest związany wyrokiem, który zostanie wydany przez Trybunał w niniejszym postępowaniu.

38. Uwagi na piśmie dotyczące pytań zadanych Trybunałowi w trybie prejudycjalnym przez First-tier Tribunal (Immigration and Asylum Chamber) [sąd pierwszej instancji (wydział ds. imigracji i azylu)] zostały złożone przez NB i AB, Wysokiego Komisarza Narodów Zjednoczonych ds. Uchodźców (Zjednoczone Królestwo), który był interwenientem w postępowaniu przed sądem odsyłającym, rząd niemiecki i przez Komisję Europejską.

39. W dniu 25 maja 2021 r. Trybunał skierował do stron i innych podmiotów określonych w art. 23 statutu Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej pytanie, w którym zostały one poproszone o przedstawienie swoich stanowisk w przedmiocie tego, czy – a jeżeli tak, to w jaki sposób – wyrok z dnia 13 stycznia 2021 r., Bundesrepublik Deutschland (nadanie statusu uchodźcy bezpaństwowcowi pochodzenia palestyńskiego) (C-507/19, EU:C:2021:3), wpływa na odpowiedź, jakiej należy udzielić w szczególności na pierwsze pytanie prejudycjalne. Odpowiedzi na to pytanie zostały przekazane przez NB i AB, Secretary of State, Wysokiego Komisarza Narodów Zjednoczonych ds. Uchodźców (Zjednoczone Królestwo) i przez Komisję. W dniu 25 maja 2021 r. Trybunał skierował również do Wysokiego Komisarza Narodów Zjednoczonych do spraw Uchodźców (Zjednoczone Królestwo) pytanie dotyczące obowiązków prawnych UNRWA w odniesieniu do zapewniania pomocy niepełnosprawnym dzieciom, a także środków, jakie rzeczywiście wprowadzono w życie (w szczególności w Libanie) [10]. Odpowiedzi na to pytanie zostały udzielone przez Wysokiego Komisarza Narodów Zjednoczonych ds. Uchodźców (Zjednoczone Królestwo) oraz przez NB i AB.

[10] Strony i inne podmioty określone w art. 23 statutu Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej również miały możliwość udzielenia odpowiedzi na to pytanie, jeżeli chciały się do niego ustosunkować.

V. Analiza

A. Uwagi wstępne

40. Należy zauważyć, że choć we wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym jest mowa również o wnioskach złożonych przez NB i AB na podstawie art. 1 A ust. 2 konwencji genewskiej [11] oraz art. 3 i 8 europejskiej konwencji praw człowieka („EKPCz") [12], to sąd odsyłający wyraźnie zaznacza, iż wnosi jedynie o wykładnię art. 11 i art. 12 ust. 1 lit. a) dyrektywy 2004/83. W tym względzie, jak słusznie wskazuje Komisja, sąd odsyłający nie podniósł żadnej kwestii dotyczącej wykładni art. 4 i 7 karty lub też zasady non-refoulement. Komisja odnotowuje również, że sąd odsyłający nie zwrócił się do Trybunału o udzielenie wskazówek w przedmiocie dotkliwości problemów, z jakimi boryka się niepełnosprawne dziecko takie jak AB, które umożliwiłyby sądowi odsyłającemu ustalenie, iż takie dziecko jest ipso facto uprawnione do uzyskania statusu uchodźcy na podstawie art. 12 ust. 1 lit. a) zdanie drugie dyrektywy 2004/83 ze względu na ustanie ochrony lub pomocy UNRWA.

41. Do odpowiedzi na skierowane przez Trybunał pytanie dotyczące obowiązków prawnych UNRWA w odniesieniu do zapewniania pomocy niepełnosprawnym dzieciom, Wysoki Komisarz Narodów Zjednoczonych do spraw Uchodźców (Zjednoczone Królestwo) załączył pismo UNRWA [13], w którym ta agencja wskazała w szczególności, jakie są jej obowiązki prawne w zakresie zapewniania pomocy niepełnosprawnym dzieciom będącym uchodźcami palestyńskimi, a także opisała środki, jakie rzeczywiście wprowadzono w życie w Libanie z myślą o niepełnosprawnych dzieciach. W piśmie tym UNRWA oświadczyła, że „ma obowiązek działania w dobrej wierze i rozważenia, w ramach procesu planowania, w jaki sposób można poczynić postępy w zakresie zaspokajania potrzeb osób niepełnosprawnych, w tym dzieci, gwarantowania przestrzegania ich praw oraz zapewniania im ochrony. *Nie jest jednak zobowiązana do wypełniania określonych w jej mandacie zadań na jakimkolwiek konkretnym poziomie lub zgodnie z jakimkolwiek konkretnym standardem*. Jak wskazano powyżej, zakres, w jakim UNRWA jest w stanie wykonywać swoje zadania, w dużej mierze zależy od wysokości otrzymywanego finansowania" [14].

42. Sąd odsyłający nie zwrócił się wprawdzie do Trybunału z pytaniem dotyczącym konkretnego standardu opieki zapewnianej niepełnosprawnym dzieciom, a także nie poruszył wyraźnie żadnych kwestii odnoszących się do art. 4 i 7 karty, co jednak nie oznacza, że art. 12 ust. 1 lit. a) dyrektywy 2004/83 nie należy interpretować w świetle tych postanowień oraz, co istotniejsze, art. 1 karty, zgodnie z którym godność człowieka jest nienaruszalna.

43. Z motywów 16 i 17 dyrektywy 2004/83 wynika, że konwencja genewska zawiera fundamenty międzynarodowego reżimu prawnego ochrony uchodźców oraz że przepisy tej dyrektywy odnoszące się do warunków nadania statusu uchodźcy oraz zawartości przyznawanej ochrony zostały ustanowione jako wytyczne dla właściwych organów państw członkowskich przy

[11] Zgodnie z art. 1 A ust. 2 akapit pierwszy konwencji genewskiej termin „uchodźca" stosuje się do osoby, która „na skutek uzasadnionej obawy przed prześladowaniem z powodu swojej rasy, religii, narodowości, przynależności do określonej grupy społecznej lub z powodu przekonań politycznych przebywa poza granicami państwa, którego jest obywatelem, i nie może lub nie chce z powodu tych obaw korzystać z ochrony tego państwa, albo która nie ma żadnego obywatelstwa i znajdując się […] poza państwem swojego dawnego stałego zamieszkania nie może lub nie chce z powodu tych obaw powrócić do tego państwa".

[12] Te postanowienia dotyczą zakazu tortur oraz prawa do poszanowania życia prywatnego i rodzinnego.

[13] To pismo zostało przekazane przez UNRWA na wniosek Wysokiego Komisarza Narodów Zjednoczonych ds. Uchodźców (Zjednoczone Królestwo) w szczególnym kontekście niniejszego postępowania prejudycjalnego. Weryfikacja i ocena owego pisma należy do sądu odsyłającego.

[14] Podkreślenie moje.

stosowaniu tej konwencji w oparciu o wspólne pojęcia i kryteria. Właśnie dlatego przepisy dyrektywy 2004/83 należy interpretować w świetle jej ogólnej systematyki i celu, z poszanowaniem konwencji genewskiej i innych odpowiednich traktatów, o których mowa w art. 78 ust. 1 TFUE, nawet jeżeli ta konwencja jako taka nie jest częścią prawa Unii. Interpretacja dyrektywy 2004/83 powinna również, jak to wynika z jej motywu 10, uwzględniać prawa podstawowe oraz zasady uznane w szczególności w karcie [15].

44. Ponadto art. 12 ust. 1 lit. a) dyrektywy 2004/83 odpowiada w istocie art. 12 ust. 1 lit. a) dyrektywy 2011/95, wobec czego orzecznictwo dotyczące tego drugiego przepisu ma znaczenie dla wykładni pierwszego z nich [16].

B. W przedmiocie pytania pierwszego

45. Poprzez pytanie pierwsze sąd odsyłający zmierza do ustalenia, jaki moment ma (albo jakie momenty mają) znaczenie dla celów oceny, czy wnioskodawcy tacy jak NB i AB są „ipso facto" uprawnieni do uzyskania statusu uchodźcy na podstawie art. 12 ust. 1 lit. a) zdanie drugie dyrektywy 2004/83 z powodu ustania ochrony lub pomocy UNRWA. Zastanawia się on więc, czy pod uwagę mogą być brane jedynie okoliczności przeszłe lub historyczne, mianowicie okoliczności istniejące w chwili, w której wnioskodawcy tacy jak NB i AB faktycznie opuścili strefę działania UNRWA w 2015 r., czy też uzupełniająco lub alternatywnie należy uwzględnić również okoliczności istniejące obecnie w Libanie [17]. W tym względzie sąd odsyłający rozważa, czy należy dokonać (także) oceny ex nunc [18].

46. Sąd odsyłający nie wskazał, czy jego pytanie dotyczy standardu oceny mającego zastosowanie w postępowaniu przed właściwymi organami krajowymi [19], czy też standardu kontroli stosowanego w postępowaniu przed sądem takim jak sąd odsyłający. Moim zdaniem ani art. 12 ust. 1 lit. a) dyrektywy 2004/83, ani zresztą art. 1 D konwencji genewskiej nie wprowadzają w tym względzie żadnego rozróżnienia, zaś standard, który wskażę w dalszej części niniejszej opinii, znajduje zastosowanie w obu tych przypadkach [20].

47. Należy również zauważyć, że wydaje się, iż pytanie pierwsze zostało zadane w kontekście coraz gorszych warunków, w jakich w południowym Libanie znajdują się – w ujęciu ogólnym – zarejestrowani przez UNRWA palestyńscy bezpaństwowcy oraz w jakich znajdują się tam – w ujęciu szczególnym – niepełnosprawni wnioskodawcy. W tym względzie z akt sprawy przedłożonych Trybunałowi nie wynika w żaden sposób, że tego rodzaju warunki mogły ulec poprawie od chwili, w której NB i AB opuścili Liban. Ponadto gdyby warunki w Libanie uległy

15 Zobacz podobnie wyrok z dnia 19 grudnia 2012 r., Abed El Karem El Kott i in., C-364/11, EU:C:2012:826, pkt 42, 43. Dyrektywa 2004/83 zmierza w szczególności do zapewnienia, na podstawie art. 1 i 18 karty, pełnego poszanowania ludzkiej godności i prawa do azylu osób ubiegających się o azyl. Wyrok z dnia 19 grudnia 2012 r., Abed El Karem El Kott i in., C-364/11, EU:C:2012:826, pkt 12.

16 Zobacz podobnie wyrok z dnia 13 stycznia 2021 r., Bundesrepublik Deutschland (nadanie statusu uchodźcy bezpaństwowcowi pochodzenia palestyńskiego), C-507/19, EU:C:2021:3, pkt 37.

17 W opinii w sprawie Bolbol (C-31/09, EU:C:2010:119) rzecznik generalna E. Sharpston uznała, że sformułowanie „osoby, które aktualnie korzystają z ochrony lub pomocy" jest niejednoznaczne zarówno w sensie geograficznym, jak i czasowym.

18 Z wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym wynika jasno, że sąd odsyłający pragnie ustalić, czy ocena ex nunc powinna zostać dokonana w uzupełnieniu oceny ex tunc lub zamiast niej.

19 W rozpatrywanej sprawie – przed Secretary of State.

20 Zobacz analogicznie wyrok z dnia 13 stycznia 2021 r., Bundesrepublik Deutschland (nadanie statusu uchodźcy bezpaństwowcowi pochodzenia palestyńskiego), C-507/19, EU:C:2021:3, pkt 66.

tymczasem pogorszeniu, to taką okoliczność należałoby uznać za pozostającą poza kontrolą NB i AB oraz niezależną od ich woli [21]. Dlatego też proponuję, aby przy formułowaniu odpowiedzi na pytanie pierwsze mieć na uwadze ten kontekst.

48. Artykuł 12 ust. 1 lit. a) zdanie pierwsze dyrektywy 2004/83 stanowi, że obywatel państwa trzeciego lub bezpaństwowiec zostaje wyłączony z możliwości bycia uchodźcą, jeśli „podlega pod zakres Artykułu 1 D konwencji genewskiej odnoszącego się do ochrony lub pomocy od organów lub agencji Organizacji Narodów Zjednoczonych, innych niż [UNHCR]".

49. Artykuł 1 D konwencji genewskiej, do którego odsyła art. 12 ust. 1 lit. a) zdanie pierwsze dyrektywy 2004/83, wyłącza z zakresu stosowania owej konwencji te osoby, które „aktualnie korzystają" z ochrony lub pomocy organów lub agencji Narodów Zjednoczonych innych niż UNHCR [22]. W art. 1 D uściślono ponadto, że z chwilą gdy taka ochrona lub pomoc „zostanie z jakiejkolwiek przyczyny wstrzymana" [23], osoby te ipso facto będą korzystały z dobrodziejstw owej konwencji [24]. Ta regulacja odpowiada zasadniczo brzmieniu art. 12 ust. 1 lit. a) zdanie drugie dyrektywy 2004/83.

50. Sformułowanie „at present receiving" [„aktualnie korzystają"] stanowi przykład zastosowania czasu Present Continuous [czasu teraźniejszego ciągłego], którego w języku angielskim używa się zwykle do opisywania czynności, które albo mają miejsce w chwili mówienia (np. „obecnie on przyjmuje gościa z zagranicy"), albo też odbywają się w bieżącym okresie czasu, a więc w przeszłości, w teraźniejszości i w najbliższej przyszłości (np. „obecnie ona odbiera wiele listów gratulacyjnych"). Nie ulega zatem wątpliwości, że konstrukcji z czasem Present Continuous [czasem teraźniejszym ciągłym] używa się zarówno do opisywania wydarzeń z niedawnej przeszłości, jak i z teraźniejszości.

51. Niezależnie jednak od jakichkolwiek drobiazgowych analiz językowych lub gramatycznych w tym szczególnym kontekście jest również oczywiste, że czasem Present Continuous [czasem teraźniejszym ciągłym] posłużono się w celu uchwycenia zdarzeń mających miejsce zarówno w niedawnej przeszłości, jak i w teraźniejszości, co oznacza, iż tak samo zasadne jest przyjęcie podejścia ex tunc, jak i ex nunc [25].

[21] Ostatecznie kwestię tę rozstrzygnąć powinien sąd odsyłający. Zobacz natomiast wyrok z dnia 13 stycznia 2021 r., Bundesrepublik Deutschland (nadanie statusu uchodźcy bezpaństwowcowi pochodzenia palestyńskiego) (C-507/19, EU:C:2021:3, pkt 80), w którym Trybunał uznał, że art. 12 ust. 1 lit. a) zdanie drugie dyrektywy 2011/95 należy interpretować w ten sposób, iż nie można uznać, że ochrona lub pomoc UNRWA ustała, gdy bezpaństwowiec pochodzenia palestyńskiego rezygnuje z pomocy UNRWA i dobrowolnie naraża się na poważne ryzyko. Co więcej, w wyroku z dnia 19 grudnia 2012 r., Abed El Karem El Kott i in. (C-364/11, EU:C:2012:826, pkt 59), Trybunał orzekł, że samo nieprzebywanie na obszarze objętym ochroną UNRWA lub dobrowolne jego opuszczenie nie oznacza jeszcze, iż pomoc ustała.

[22] Zobacz art. 1 D akapit pierwszy konwencji genewskiej. Trybunał stwierdził, że ta podstawa wyłączenia z zakresu stosowania konwencji genewskiej, a tym bardziej z zakresu dyrektywy 2004/83, musi podlegać wykładni ścisłej. Wyrok z dnia 17 czerwca 2010 r., Bolbol, C-31/09, EU:C:2010:351, pkt 51. Zobacz także opinia rzecznik generalnej E. Sharpston w sprawie Bolbol (C-31/09, EU:C:2010:119, pkt 74, 75). W tej sprawie uznano, że N. Bolbol nie otrzymywała pomocy UNRWA przed opuszczeniem strefy działania tej agencji w celu złożenia wniosku o azyl na Węgrzech. W związku z tym Trybunał stwierdził, że nie ma potrzeby analizowania ani okoliczności, w jakich można uznać, iż taka pomoc „ustała z jakichkolwiek powodów", ani też charakteru świadczeń, do jakich N. Bolbol może zostać ipso facto upoważniona na podstawie dyrektywy 2004/83 w związku z ustaniem tej pomocy.

[23] Mimo że ich położenie nie zostało ostatecznie uregulowane zgodnie ze stosownymi rezolucjami przyjętymi przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych.

[24] Zobacz art. 1 D akapit drugi konwencji genewskiej.

[25] Tak samo jest zresztą w przypadku francuskiej wersji językowej konwencji genewskiej, w której posłużono się czasem teraźniejszym, przyszłym oraz, co najważniejsze, czasem zaprzyszłym („futur antérieur"). Artykuł 1 D akapit pierwszy stanowi więc, że „[c]ette Convention ne sera pas applicable aux personnes qui bénéficient actuellement d'une protection ou d'une assistance […]", zaś akapit drugi – „[l]orsque cette protection ou cette assistance aura cessé pour une raison quelconque […]". Użycie konstrukcji „aura cessé" w czasie zaprzyszłym oznacza, że ochrona lub pomoc nie są już dłużej zapewniane.

52. Decydujące znaczenie ma w każdym razie to, czy odnośna ochrona lub pomoc rzeczywiście ustała z jakichkolwiek powodów [26]. O ile art. 1 D konwencji genewskiej – a także w istocie art. 12 ust. 1 lit. a) dyrektywy 2004/83 – nie określa precyzyjnie, jaki moment jest istotny z punktu widzenia oceny ustania ochrony lub pomocy udzielanej przez właściwe organy lub sądy krajowe, o tyle użycie sformułowania „aktualnie korzystają" [27] w pierwszym akapicie tego postanowienia oraz sformułowania „zostanie […] wstrzymana" w jego akapicie drugim [28] przemawia za oceną o charakterze dynamicznym, w ramach której analizuje się sytuację panującą w strefie działania UNRWA w chwili opuszczenia jej przez wnioskodawcę [29] i która wymaga dodatkowo dokonania oceny ex nunc. To podejście znajduje potwierdzenie w orzecznictwie Trybunału.

53. W tym względzie z wyroku z dnia 19 grudnia 2012 r., Abed El Karem El Kott i in. (C-364/11, EU:C:2012:826, pkt 61, 63, 64, 65), jasno wynika, że Trybunał uznał, iż aby ustalić, czy pomoc lub ochrona rzeczywiście ustała w rozumieniu art. 12 ust. 1 lit. a) dyrektywy 2004/83, właściwe organy i sądy krajowe muszą zbadać, czy opuszczenie przez zainteresowaną osobę strefy działania UNRWA było uzasadnione przyczynami pozostającymi poza jej kontrolą i niezależnymi od jej woli, wskutek czego osoba ta nie mogła dłużej korzystać z ochrony lub pomocy UNRWA [30].

54. Trybunał uznał zatem, że istotna jest sytuacja panująca na danym obszarze w chwili opuszczenia go przez zainteresowaną osobę [31]. Pozostaje jednak rozważyć, czy wszystkie fakty niezbędne do dokonania aktualnej oceny analizowanego przypadku – w szczególności wszelkie nowe okoliczności lub elementy, które mogły się ujawnić od chwili opuszczenia przez wnioskodawców takich jak NB i AB strefy działania UNRWA – również mogą/muszą być brane pod uwagę przez właściwe organy krajowe lub, ostatecznie, przez sąd rozpoznający skargę.

55. Z niedawnego wyroku z dnia 13 stycznia 2021 r., Bundesrepublik Deutschland (nadanie statusu uchodźcy bezpaństwowcowi pochodzenia palestyńskiego) (C-507/19, EU:C:2021:3, pkt 51–67), wynika jasno, że kwestia ustania ochrony lub pomocy UNRWA na podstawie art. 12 ust. 1 lit. a) zdanie drugie dyrektywy 2004/83 musi zostać rozstrzygnięta w oparciu o indywidualną ocenę wszystkich istotnych okoliczności lub elementów danej sytuacji w chwili opuszczenia przez wnioskodawców strefy działania UNRWA oraz w chwili, gdy sąd orzeka w przedmiocie skargi wniesionej na decyzję odmawiającą przyznania statusu uchodźcy. A zatem w pkt 59 tego wyroku Trybunał wspomniał konkretnie o chwili wyjazdu ze strefy działania UNRWA, natomiast

[26] Zobacz także wyrok z dnia 19 grudnia 2012 r., Abed El Karem El Kott i in., C-364/11, EU:C:2012:826, pkt 65. W wyroku z dnia 13 stycznia 2021 r., Bundesrepublik Deutschland (nadanie statusu uchodźcy bezpaństwowcowi pochodzenia palestyńskiego) (C-507/19, EU:C:2021:3, pkt 56), Trybunał orzekł, że właściwe organy administracyjne lub sądowe są w szczególności zobowiązane do sprawdzenia, czy zainteresowana osoba jest konkretnie w stanie korzystać z tej ochrony lub pomocy.

[27] Które nie precyzuje, o jaki dokładnie moment chodzi.

[28] Uważam, że sformułowanie „aktualnie korzystają", które znajduje się w art. 1 D akapit pierwszy konwencji genewskiej, oraz znajdujące się w akapicie drugim tego artykułu sformułowanie „zostanie […] wstrzymana" pozostają w ścisłym związku, ponieważ w rzeczywistości są one swoim przeciwieństwem.

[29] W wyroku z dnia 19 grudnia 2012 r. Abed El Karem El Kott i in. (C-364/11, EU:C:2012:826, pkt 52), Trybunał orzekł, że art. 12 ust. 1 lit. a) zdanie pierwsze dyrektywy 2004/83 należy interpretować w ten sposób, iż ustanowiona w tym przepisie podstawa wyłączenia możliwości uzyskania statusu uchodźcy odnosi się nie tylko do osób, które aktualnie korzystają z pomocy UNRWA, *lecz również do tych osób, które rzeczywiście korzystały z tej pomocy krótko przed złożeniem wniosku o udzielenie azylu w państwie członkowskim*, pod warunkiem jednak, że pomoc ta nie ustała w rozumieniu art. 12 ust. 1 lit. a) zdanie drugie tej dyrektywy.

[30] W pkt 65 owego wyroku Trybunał stwierdził, że to właściwe organy krajowe winne są zatem ustalić, na podstawie indywidualnej oceny każdego wniosku, czy taka osoba została zmuszona do opuszczenia obszaru działania tego organu lub tej agencji, co ma miejsce w przypadku, gdy bezpieczeństwo osobiste tej osoby było poważnie zagrożone, zaś ten organ lub ta agencja nie miały możliwości zapewnienia jej na tym obszarze warunków do życia zgodnych z zadaniami, których wykonanie zostało im powierzone.

[31] Zobacz także wyrok z dnia 25 lipca 2018 r., Alheto, C-585/16, EU:C:2018:584, pkt 86.

w pkt 56 tego wyroku Trybunał uściślił, że właściwe organy administracyjne lub sądowe są zobowiązane do sprawdzenia, czy bezpaństwowiec pochodzenia palestyńskiego *jest w stanie korzystać* z ochrony lub pomocy UNRWA [32]

56. Choć sprawa zakończona wydaniem wyroku z dnia 13 stycznia 2021 r., Bundesrepublik Deutschland (nadanie statusu uchodźcy bezpaństwowcowi pochodzenia palestyńskiego) (C-507/19, EU:C:2021:3), nie dotyczyła momentu istotnego dla oceny ustania ochrony lub pomocy UNRWA, lecz zakresu geograficznego strefy działania UNRWA, nie dostrzegam żadnego uzasadnionego powodu przemawiającego za odstąpieniem w niniejszej sprawie od podejścia zastosowanego w tym wyroku. Przyjęcie odmiennego stanowiska mogłoby w istocie skutkować wydawaniem decyzji i orzeczeń nieodpowiadających rzeczywistości, z jaką borykają się wnioskodawcy. Jak zauważył Wysoki Komisarz Narodów Zjednoczonych ds. Uchodźców (Zjednoczone Królestwo), takie podejście byłoby sztuczne.

57. W związku z tym do właściwych organów i sądów krajowych należy dokonanie indywidualnej oceny *wszystkich* istotnych elementów w celu ustalenia nie tylko tego, czy opuszczenie przez wnioskodawców ubiegających się o przyznanie statusu uchodźcy na podstawie art. 12 ust. 1 lit. a) zdanie drugie dyrektywy 2004/83 strefy działania UNRWA było uzasadnione przyczynami pozostającymi poza ich kontrolą i niezależnymi od ich woli (wskutek czego nie mogli oni dłużej korzystać z ochrony lub pomocy UNRWA), lecz także tego, czy obecnie nie mogą oni korzystać z takiej ochrony lub pomocy, ze względu na podnoszoną coraz gorszą sytuację w przedmiotowej strefie działania, z przyczyn pozostających poza ich kontrolą i niezależnych od ich woli.

58. Mając na uwadze powyższe, sądzę, że w celu ustalenia, czy doszło do ustania ochrony lub pomocy UNRWA w rozumieniu art. 12 ust. 1 lit. a) zdanie drugie dyrektywy 2004/83 należy dokonać indywidualnej oceny wszystkich istotnych elementów danej sytuacji. Wymaga to dokonania oceny okoliczności, które miały zmusić wnioskodawcę do opuszczenia strefy działania UNRWA w momencie, w którym to uczynił, jak również wybiegającej w przyszłość oceny ex nunc, dotyczącej tego czy wnioskodawca może obecnie skorzystać z tego rodzaju ochrony lub pomocy.

C. W przedmiocie pytania drugiego

59. Poprzez pytanie drugie – na które należy udzielić odpowiedzi wyłącznie wówczas, gdy Trybunał uzna, że rozstrzygnięcie kwestii ustania ochrony lub pomocy UNRWA w rozumieniu art. 12 ust. 1 lit. a) zdanie drugie dyrektywy 2004/83 wymaga dokonania oceny okoliczności, które miały zmusić wnioskodawcę do opuszczenia strefy działania UNRWA w momencie, w którym to uczynił, a także wybiegającej w przyszłość oceny ex nunc, dotyczącej tego, czy wnioskodawca może obecnie skorzystać z tego rodzaju ochrony lub pomocy – sąd odsyłający zmierza do ustalenia, czy ciężar dowodu w zakresie wykazania, iż powód, dla którego wnioskodawca opuścił strefę działania UNRWA, nie jest już aktualny, spoczywa na państwie członkowskim.

[32] Zobacz także pkt 57 tego wyroku.

60. W tym względzie sąd odsyłający zastanawia się, czy uzasadnione jest, aby przez analogię opierać się na klauzuli utraty statusu z art. 11 dyrektywy 2004/83, tak że w razie gdy wnioskodawca jest w stanie dowieść istnienia w wymiarze historycznym uzasadnionego powodu, dla którego opuścił strefę działania UNRWA, ciężar dowodu w zakresie wykazania, iż taki powód już nie istnieje, spoczywa na państwie członkowskim [33].

61. W wyroku z dnia 19 grudnia 2012 r., Abed El Karem El Kott i in. (C-364/11, EU:C:2012:826, pkt 76, 77), Trybunał orzekł, że osoba, która jest uprawniona do tego, by ipso facto stać się beneficjentem dyrektywy 2004/83, musi złożyć wniosek o nadanie statusu uchodźcy, który musi być rozpatrzony przez właściwe organy państwa członkowskiego odpowiedzialnego za jego rozpatrzenie. W ramach oceny owego wniosku organy te muszą zbadać nie tylko to, czy wnioskodawca rzeczywiście korzystał z pomocy UNRWA i czy pomoc ta ustała, lecz również to, czy w przypadku owego wnioskodawcy nie znajduje zastosowania którakolwiek z podstaw wyłączenia określonych w art. 12 ust. 1 lit. b) lub w art. 12 ust. 2 i 3 tej dyrektywy. Dodatkowo Trybunał stwierdził, że art. 11 ust. 1 lit. f) dyrektywy 2004/83 w związku z jej art. 14 ust. 1 należy interpretować w ten sposób, iż dana osoba traci status uchodźcy, jeżeli w związku z ustaniem okoliczności, w których została uznana za uchodźcę, jest w stanie powrócić do strefy działania UNRWA, w której wcześniej stale zamieszkiwała.

62. W każdym razie z pkt 71 owego wyroku wynika, że Trybunał uznał, iż dobrowolna rezygnacja z pomocy UNRWA nie może doprowadzić do zastosowania art. 12 ust. 1 lit. a) dyrektywy 2004/83 (i, co za tym idzie, art. 1 D akapit pierwszy konwencji genewskiej) w sposób, który ipso facto upoważniałby taką osobę do ubiegania się o przyznanie statusu uchodźcy. Jest tak dlatego, że art. 1 D konwencji genewskiej ma na celu wyłączenie możliwości korzystania z systemu tej konwencji przez osoby, które mogą korzystać z pomocy UNRWA. Postulat odwrotny, który co najmniej w sposób dorozumiany sformułowano w owym wyroku, jest taki, że osoby, które nie mogą już z „jakichkolwiek powodów" korzystać z pomocy UNRWA (a więc osoby znajdujące się w sytuacji *innej* niż sytuacja dobrowolnej rezygnacji z pomocy) są uprawnione do tego, aby traktowano je ipso facto jak uchodźców na potrzeby stosowania tych przepisów.

63. Z wyroku z dnia 13 stycznia 2021 r., Bundesrepublik Deutschland (nadanie statusu uchodźcy bezpaństwowcowi pochodzenia palestyńskiego) (C-507/19, EU:C:2021:3, pkt 42), wynika, że art. 14 dyrektywy 2004/83 (a zatem również jej art. 11) dotyczący ustania statusu uchodźcy *zakłada właśnie*, iż status ten został już przyznany. Ponieważ NB i AB nie przyznano jeszcze statusu uchodźcy na podstawie regulacji krajowych transponujących dyrektywę 2004/83, zaś możliwość przyznania tego statusu jest obecnie analizowana, pozbawione znaczenia są zarówno art. 11, jak i art. 14 dyrektywy 2004/83.

64. Jeśli chodzi o charakter oceny złożonych przez NB i AB wniosków o przyznanie statusu uchodźcy, art. 13 dyrektywy 2004/83 (zatytułowany „Przyznawanie statusu uchodźcy") stanowi, że „[p]aństwa członkowskie przyznają status uchodźcy obywatelowi państwa trzeciego lub bezpaństwowcowi, który kwalifikuje się jako uchodźca, zgodnie z rozdziałami II i III". W związku z tym w celu ustalenia, czy istnieje uprawnienie do korzystania ze statusu uchodźcy na podstawie art. 12 ust. 1 lit. a) zdanie drugie dyrektywy 2004/83, który to przepis znajduje się w jej rozdziale III, należy dokonać oceny faktów i okoliczności zgodnie z art. 4 owej dyrektywy (który to przepis znajduje się w jej rozdziale II).

[33] Klauzula utraty statusu znajduje się wprawdzie w art. 11 dyrektywy 2004/83, jednak to art. 14 ust. 2 owej dyrektywy stanowi, że „[n]ie naruszając obowiązku uchodźcy ujawnienia wszystkich faktów mających znaczenie i dostarczenia całej odpowiedniej dokumentacji będącej w jego posiadaniu, zgodnie z art. 4 ust. 1, państwo członkowskie, które przyznało status uchodźcy, wykaże na podstawie danego przypadku, iż dana osoba przestała być lub nigdy nie była uchodźcą […]".

65. Artykuł 4 ust. 1 dyrektywy 2004/83 stanowi, że państwa członkowskie *mogą* uznać za obowiązek wnioskodawcy, aby ten wskazał, tak szybko, jak jest to możliwe, wszystkie elementy potrzebne do uzasadnienia wniosku o udzielenie międzynarodowej ochrony. Obowiązkiem państwa członkowskiego jest dokonanie oceny odpowiednich elementów wniosku przy współudziale wnioskodawcy [34].

66. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem dotyczącym art. 4 ust. 1 dyrektywy 2004/83 choć zasadniczo do wnioskodawcy należy przedstawienie wszystkich elementów niezbędnych do uzasadnienia wniosku, to jednak obowiązkiem państwa członkowskiego jest współpraca z wnioskodawcą na etapie określania odpowiednich elementów tego wniosku [35]. Taki wymóg współpracy ciążący na państwie członkowskim oznacza w związku z tym konkretnie, że jeżeli z jakiegokolwiek powodu dowody dostarczone przez wnioskującego o udzielenie ochrony międzynarodowej nie są kompletne, *aktualne* lub nie mają znaczenia, konieczne jest, aby dane państwo członkowskie współpracowało czynnie w tym stadium postępowania z wnioskodawcą, aby umożliwić zebranie wszystkich dowodów, które mogłyby uzasadnić wniosek. Ponadto państwo członkowskie może znajdować się w lepszej sytuacji niż wnioskodawca, jeżeli chodzi o dostęp do określonego rodzaju dokumentów [36].

67. W rezultacie od wnioskodawców takich jak NB i AB można, na podstawie art. 4 ust. 1 dyrektywy 2004/83, wymagać jedynie przedstawienia takich dowodów, które są dla nich rozsądnie dostępne. Mogą więc istnieć informacje, dane, dokumenty itp. odnoszące się w szczególności do okoliczności zaistniałych po opuszczeniu przez nich strefy objętej ochroną UNRWA, których nie mogą oni rozsądnie uzyskać ani przedstawić. W takich przypadkach obowiązkiem danego państwa członkowskiego jest czynna współpraca z wnioskodawcami przy uzyskiwaniu i ocenianiu takich aktualnych informacji, danych, dokumentów itp. dotyczących sytuacji panującej w tej strefie.

68. W związku z tym uważam, że ocena, czy wnioskodawca jest uprawniony do uzyskania statusu uchodźcy na podstawie art. 12 ust. 1 lit. a) zdanie drugie dyrektywy 2004/83, musi zostać dokonana zgodnie z art. 4 owej dyrektywy i w myśl orzecznictwa dotyczącego tego przepisu. O ile zasadniczo do wnioskodawcy należy przedstawienie wszystkich elementów niezbędnych do uzasadnienia wniosku, o tyle obowiązkiem państwa członkowskiego jest współpraca

[34] Właściwe organy muszą dostosować szczegółowe zasady oceny oświadczeń i dowodów z dokumentów lub innych stosownie do cech właściwych każdej kategorii wniosków o udzielenie azylu, z poszanowaniem praw gwarantowanych w karcie. Ponadto, zgodnie z art. 4 ust. 3 lit. c) dyrektywy 2004/83, ocena ta powinna być przeprowadzana w sposób indywidualny i z uwzględnieniem indywidualnej sytuacji i uwarunkowań osobistych wnioskodawcy, obejmujących takie czynniki, jak pochodzenie, płeć i wiek. Wyrok z dnia 2 grudnia 2014 r., A i in., od C-148/13 do C-150/13, EU:C:2014:2406, pkt 54, 57. W wyroku z dnia 24 kwietnia 2018 r., MP (ochrona uzupełniająca osoby, która była ofiarą tortur) (C-353/16, EU:C:2018:276, pkt 33), Trybunał wyjaśnił, że na podstawie art. 4 ust. 4 dyrektywy 2004/83 istnienie wcześniejszej poważnej krzywdy jest istotnym wskazaniem na istnienie rzeczywistego ryzyka, iż wnioskodawca ponownie dozna poważnej krzywdy. W przepisie tym uściślono jednak, że nie ma to miejsca w sytuacji, gdy istnieją wystarczające powody, aby uznać, iż doznana w przeszłości poważna krzywda nie powtórzy się lub nie będzie trwać nadal. Artykuł 4 ust. 5 dyrektywy 2004/83, który moim zdaniem może mieć szczególne znaczenie w kontekście postępowania głównego, określa warunki, w przypadku spełnienia których państwo członkowskie stosujące zasadę, zgodnie z którą obowiązkiem wnioskodawcy jest uzasadnienie jego wniosku, musi uznać, iż niektóre formy stwierdzeń wnioskodawcy nie potrzebują potwierdzenia. Wśród tych warunków można wymienić w szczególności uznanie stwierdzeń wnioskodawcy za spójne i wiarygodne oraz za niesprzeczne z dostępnymi szczegółowymi i ogólnymi informacjami dotyczącymi wnioskodawcy, jak również ustalenie ogólnej wiarygodności wnioskodawcy. Zobacz analogicznie, w odniesieniu do art. 4 dyrektywy 2011/95, który jest sformułowany w podobny sposób co art. 4 dyrektywy 2004/83, wyroki: z dnia 25 stycznia 2018 r., F, C-473/16, EU:C:2018:36, pkt 33; z dnia 19 listopada 2020 r., Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (służba wojskowa i azyl), C-238/19, EU:C:2020:945, pkt 55; z dnia 10 czerwca 2021 r., Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (nowe elementy lub ustalenia), C-921/19, EU:C:2021:478, pkt 43.

[35] Oświadczenia wnioskującego o udzielenie ochrony międzynarodowej stanowią jedynie punkt wyjścia w procesie badania przez właściwe organy faktów i okoliczności. Zobacz analogicznie, w odniesieniu do art. 4 ust. 1 dyrektywy 2011/95, wyrok z dnia 25 stycznia 2018 r., F, C-473/16, EU:C:2018:36, pkt 28.

[36] Wyroki: z dnia 22 listopada 2012 r., M., C-277/11, EU:C:2012:744, pkt 65, 66; z dnia 2 grudnia 2014 r., A i in., od C-148/13 do C-150/13, EU:C:2014:2406, pkt 54–57.

z wnioskodawcą na etapie określania odpowiednich elementów tego wniosku. Jeżeli z jakiegokolwiek powodu dowody dostarczone przez wnioskodawcę ubiegającego się o udzielenie ochrony międzynarodowej nie są kompletne, aktualne lub nie mają znaczenia, dane państwo członkowskie musi współpracować czynnie w tym stadium postępowania z wnioskodawcą, aby umożliwić zebranie wszystkich dowodów, które mogłyby uzasadnić wniosek.

D. W przedmiocie pytania trzeciego

69. Poprzez pytanie trzecie sąd odsyłający zastanawia się w istocie, czy na potrzeby ustalenia, czy wnioskodawcy ubiegający się o przyznanie statusu uchodźcy na podstawie art. 12 ust. 1 lit. a) zdanie drugie dyrektywy 2004/83 zostali zmuszeni do opuszczenia strefy objętej ochroną UNRWA, konieczne jest wykazanie celowego spowodowania krzywdy lub pozbawienia pomocy (przez działanie lub zaniechanie) po stronie UNRWA lub państwa, na terytorium którego działa ta agencja i którym w rozpatrywanym przypadku jest Liban.

70. W tym względzie sąd odsyłający powołuje się na wyroki z dnia 18 grudnia 2014 r., M'Bodj (C-542/13, EU:C:2014:2452), i z dnia 24 kwietnia 2018 r. MP (Ochrona uzupełniająca osoby, która była ofiarą tortur) (C-353/16, EU:C:2018:276); oba te orzeczenia dotyczą przesłanek kwalifikujących do uzyskania ochrony uzupełniającej oraz pojęcia poważnej krzywdy w rozumieniu art. 15 lit. b) dyrektywy 2004/83 w odniesieniu do ciężko chorych osób. W tych sprawach Trybunał orzekł faktycznie, że zgodnie z art. 15 lit. b) dyrektywy 2004/83 dana osoba może się powoływać na brak odpowiedniego leczenia lub odpowiedniej infrastruktury zdrowotnej w państwie pochodzenia w celu wykazania istnienia poważnej krzywdy wyłącznie wówczas, gdy taka osoba zostaje celowo pozbawiona opieki zdrowotnej. Ogólne niedociągnięcia lub niedostatki nie są wystarczające.

71. Tytułem wstępu pragnę wskazać, że art. 12 ust. 1 lit. a) zdanie drugie dyrektywy 2004/83 – który to przepis dotyczy bardzo szczególnych okoliczności, w jakich osobom objętym zakresem stosowania art. 1 D konwencji genewskiej można przyznać na podstawie tej dyrektywy status uchodźcy – nie odnosi się do okoliczności, w których można przyznać status ochrony uzupełniającej w oparciu o art. 15 lit. b) owej dyrektywy.

72. Ponadto moim zdaniem na pytanie trzecie należy udzielić odpowiedzi przeczącej, ponieważ taka wykładnia art. 12 ust. 1 lit. a) zdanie drugie dyrektywy 2004/83, która wymagałaby, aby doszło do celowego spowodowania szkody lub pozbawienia pomocy przez UNRWA lub państwo, na terytorium którego działa ta agencja, byłaby wykładnią contra legem ze względu na sprzeczność z jasnym i wyrażającym wiążący charakter sformułowaniem użytym tak w tym przepisie, jak i w art. 1 D konwencji genewskiej. Brzmienie obu tych norm jest jednoznaczne: w razie ustania *z jakichkolwiek powodów* ochrony lub pomocy UNRWA osoby takie *ipso facto* stają się upoważnione do korzystania z systemu tej dyrektywy i tej konwencji.

73. Co więcej, w wyroku z dnia 19 grudnia 2012 r., Abed El Karem El Kott i in. (C-364/11, EU:C:2012:826, pkt 65), Trybunał potwierdził, że art. 12 ust. 1 lit. a) zdanie drugie dyrektywy 2004/83 należy interpretować w ten sposób, iż ustanie ochrony lub pomocy UNRWA „z jakichkolwiek powodów" odnosi się też do sytuacji, w której osoba, która rzeczywiście korzystała z tej ochrony lub pomocy, przestaje z niej korzystać z przyczyn pozostających poza jej kontrolą i niezależnych od jej woli. Jak słusznie podnosi Komisja, nie jest konieczne, aby UNRWA

lub państwo, na terytorium którego działa ta agencja [37], działały celowo lub w sposób dyskryminujący. Wystarczy, że osoby przestały korzystać z pomocy lub ochrony UNRWA z przyczyn pozostających poza ich kontrolą i niezależnych od ich woli [38].

74. Gdyby ustalono, że UNRWA lub państwo, na terytorium którego działa ta agencja, celowo spowodowały szkodę lub pozbawiły osoby pomocy lub ochrony (przez działanie lub zaniechanie), to taki element miałby oczywiście bardzo duże znaczenie. Na potrzeby stosowania art. 12 ust. 1 lit. a) zdanie drugie dyrektywy 2004/83 nie jest jednak konieczne wykazanie tego rodzaju zamiaru. Jak orzekł Trybunał w wyroku z dnia 13 stycznia 2021 r., Bundesrepublik Deutschland (Nadanie statusu uchodźcy bezpaństwowcowi pochodzenia palestyńskiego) (C-507/19, EU:C:2021:3, pkt 67), pod uwagę należy wziąć wszystkie istotne okoliczności.

75. W związku z tym uważam, że na potrzeby ustalenia, czy wnioskodawcy ubiegający się o przyznanie statusu uchodźcy na podstawie art. 12 ust. 1 lit. a) zdanie drugie dyrektywy 2004/83 zostali zmuszeni do opuszczenia strefy objętej ochroną UNRWA, nie jest konieczne wykazanie celowego spowodowania krzywdy lub pozbawienia pomocy (przez działanie lub zaniechanie) po stronie UNRWA lub państwa, na terytorium którego działa ta agencja. Należy natomiast ustalić, jak wskazał to Trybunał w wyroku z dnia 19 grudnia 2012 r., Abed El Karem El Kott i in. (C-364/11, EU:C:2012:826, pkt 65), czy tacy wnioskodawcy przestali korzystać z pomocy lub ochrony UNRWA z przyczyn pozostających poza ich kontrolą i niezależnych od ich woli. Ponadto taka pomoc lub ochrona muszą być rzeczywiste.

E. W przedmiocie pytania czwartego

76. Poprzez pytanie czwarte sąd odsyłający zmierza do ustalenia, czy pomoc zapewniana osobom takim jak wnioskodawcy przez podmioty społeczeństwa obywatelskiego takie jak NGO ma znaczenie na potrzeby stosowania art. 12 ust. 1 lit. a) zdanie drugie dyrektywy 2004/83. W tym kontekście należy również przeanalizować rolę odgrywaną przez państwo, na terenie którego działa UNRWA.

77. Z brzmienia zarówno art. 1 D konwencji genewskiej, jak i art. 12 ust. 1 lit. a) dyrektywy 2004/83 wynika jednoznacznie, że obecnie istnieje tylko jeden podmiot zapewniający ochronę lub pomoc, mianowicie UNRWA [39].

78. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem art. 12 ust. 1 lit. a) dyrektywy 2011/95 znajduje zastosowanie, jeżeli okaże się, na podstawie indywidualnej oceny *wszystkich istotnych czynników*, że bezpieczeństwo osobiste danego bezpaństwowca pochodzenia palestyńskiego jest poważnie zagrożone oraz że UNRWA, pomimo wystąpienia o pomoc przez tę osobę, nie jest w stanie zapewnić mu warunków życia zgodnych z powierzonymi jej zadaniami, w związku z czym ten bezpaństwowiec, w wyniku okoliczności niezależnych od jego woli, zostaje zmuszony do

[37] Zobacz także moja odpowiedź na pytanie czwarte sądu odsyłającego w odniesieniu do roli tego państwa jako podmiotu zapewniającego ochronę lub pomoc.

[38] Ponadto Trybunał wyraźnie wskazał, że taka pomoc lub ochrona muszą być „rzeczywiste". Niewystarczające jest samo istnienie organu lub agencji, które zapewniają tę pomoc lub ochronę. Wyrok z dnia 19 grudnia 2012 r., Abed El Karem El Kott i in., C-364/11, EU:C:2012:826, pkt 60.

[39] Mimo że UNRWA nie została w nich wymieniona z nazwy.

opuszczenia strefy działania UNRWA [40]. Trybunał zaznaczył też, że rzeczywista ochrona lub pomoc UNRWA na obszarze objętym mandatem tej agencji musi pozwalać zainteresowanej osobie na bezpieczny w niej pobyt „w godnych warunkach życia” [41].

79. O ile w art. 1 D konwencji genewskiej, art. 12 ust. 1 lit. a) dyrektywy 2004/83 i w orzecznictwie Trybunału jest w istocie mowa jedynie o ochronie lub pomocy UNRWA, o tyle uważam, że w tym kontekście nie można pominąć roli państwa, na terytorium którego działa ta agencja. Jest oczywiste, że UNRWA nie działa w próżni i że odnośne państwo odgrywa decydującą rolę, jeśli chodzi o umożliwienie UNRWA skutecznego wykonywania powierzonego jej mandatu i zapewniania zainteresowanym osobom życia w godnych warunkach [42]. Oznacza to, że w ramach każdej całościowej oceny wszystkich istotnych okoliczności, która jest dokonywana na podstawie art. 12 ust. 1 lit. a) zdanie drugie dyrektywy 2004/83, należy wziąć pod uwagę zarówno pozytywny, jak i negatywny wpływ działań podejmowanych przez to państwo, a także ogólne warunki dotyczące bezpieczeństwa i życia uchodźców palestyńskich (takich jak wnioskodawcy) przebywających w Libanie.

80. W związku z tym na przykład jeżeli uchodźcom palestyńskim rzeczywiście przysługuje prawo stałego dostępu do edukacji i opieki zdrowotnej zapewnianej przez odnośne państwo, to moim zdaniem taka okoliczność powinna zostać uwzględniona w ramach całościowej oceny wszystkich istotnych okoliczności na podstawie art. 12 ust. 1 lit. a) zdanie drugie dyrektywy 2004/83. Oczywiście sztucznym byłoby skupianie uwagi wyłącznie na ochronie lub pomocy UNRWA, gdyż wystarczający charakter zapewnianej w praktyce ochrony lub pomocy zależy od warunków, w jakich działa ta agencja.

81. W tym względzie z akt sprawy, którymi dysponuje Trybunał, wynika jednak (z zastrzeżeniem weryfikacji przez sąd odsyłający), że uchodźcy palestyńscy napotykają w Libanie na prawne lub faktyczne ograniczenia w dostępie do usług publicznych, takich jak leczenie i edukacja. Jeżeli sąd odsyłający uzna, że tak jest w istocie, to w takich okolicznościach nierealistyczne byłoby przyjęcie założenia, iż wszelkie podnoszone niedociągnięcia dotyczące zakresu takiej ochrony lub pomocy nie będą wpływały na uchodźców palestyńskich w stopniu większym niż na pozostałą część ludności.

82. Ponadto uważam, że – jak już wspomniałem – jeżeli wykonywanie zadań przez UNRWA jest zakłócone lub utrudnione ze względu na coraz gorszą sytuację polityczną i gospodarczą w odnośnym państwie, a nie ze względu na działania podejmowane bezpośrednio przez państwo, to taki element również ma istotne znaczenie dla każdej oceny kwestii tego, czy zastosowanie powinien znaleźć art. 12 ust. 1 lit. a) zdanie drugie dyrektywy 2004/83.

83. Co więcej, nie można pominąć istotnej roli odgrywanej w tym kontekście przez podmioty społeczeństwa obywatelskiego, takie jak NGO [43]. I tak na przykład jeżeli NGO działają pod auspicjami UNRWA lub jeżeli UNRWA zawarła z nimi umowy, na podstawie których zleciła im

[40] Wyrok z dnia 13 stycznia 2021 r., Bundesrepublik Deutschland (Nadanie statusu uchodźcy bezpaństwowcowi pochodzenia palestyńskiego), C-507/19, EU:C:2021:3, pkt 51.

[41] Zobacz podobnie wyrok z dnia 13 stycznia 2021 r., Bundesrepublik Deutschland (Nadanie statusu uchodźcy bezpaństwowcowi pochodzenia palestyńskiego), C-507/19, EU:C:2021:3, pkt 54.

[42] Do odpowiedzi na pytanie skierowane przez Trybunał Wysoki Komisarz Narodów Zjednoczonych do spraw Uchodźców (Zjednoczone Królestwo) załączył pismo UNRWA, w którym ta agencja wskazała, że „nie zarządza obozami uchodźców i nie jest odpowiedzialna za ochronę integralności fizycznej lub bezpieczeństwa uchodźców palestyńskich ani za utrzymywanie porządku publicznego w obrębie pięciu sektorów działania UNRWA. Odpowiedzialność za ochronę integralności fizycznej uchodźców palestyńskich przebywających w każdym z pięciu sektorów działania UNRWA wchodzi w zakres suwerennej odpowiedzialności właściwego rządu przyjmującego”.

[43] Dla oszczędności miejsca określam je mianem NGO.

zadanie zapewniania w jej imieniu ochrony lub pomocy, to takie działania należy wziąć pod uwagę w celu dokonania oceny skuteczności ochrony lub pomocy UNRWA. W takich okolicznościach NGO działają na dobrą sprawę jako przedstawiciele UNRWA.

84. Ponadto uważam, że pomoc zapewniana przez NGO działające pod auspicjami państwa, na terytorium którego działa UNRWA, kiedy pomoc ta została zlecona NGO przez to państwo na podstawie zawartych z nimi umów, również musi być brana pod uwagę, o ile – i to jest bardzo istotne zastrzeżenie – uchodźcom palestyńskim przysługuje prawo do korzystania z ochrony lub pomocy takich NGO, zaś taka ochrona lub pomoc są rzeczywiste i stałe. Sama ochrona lub pomoc o charakterze doraźnym lub tymczasowym nie są wystarczające.

85. Każda inna pomoc zapewniana osobom takim jak wnioskodawcy przez NGO, które nie działają pod auspicjami UNRWA/państwa, na terytorium którego działa UNRWA, lub z którymi UNRWA/państwo, na terytorium którego działa UNRWA nie zawarły umów, na podstawie których zlecono im zadanie zapewniania ochrony lub pomocy w imieniu UNRWA/państwa, na terytorium którego działa UNRWA, nie ma znaczenia na potrzeby stosowania art. 12 ust. 1 lit. a) zdanie drugie dyrektywy 2004/83, ponieważ dostępności oraz rzeczywistego i stałego charakteru takiej pomocy nie można zagwarantować ani też należycie ocenić. Taka pomoc, choć niewątpliwie cenna, jest z samej swej natury niestabilna i niepewna. W związku z tym nie może ona określać uprawnień przysługujących osobie na podstawie art. 12 ust. 1 lit. a) zdanie drugie dyrektywy 2004/83.

86. Uważam zatem, że ochrona lub pomoc zapewniane uchodźcom palestyńskim przez podmioty społeczeństwa obywatelskiego takie jak NGO ma znaczenie na potrzeby stosowania art. 12 ust. 1 lit. a) zdanie drugie dyrektywy 2004/83, jeżeli takie podmioty działają pod auspicjami UNRWA lub jeżeli UNRWA zawarła z nimi umowy, na podstawie których zleciła im zadanie zapewniania w jej imieniu ochrony lub pomocy. Ochrona lub pomoc zapewniana uchodźcom palestyńskim przez podmioty społeczeństwa obywatelskiego, które działają pod auspicjami państwa, na terytorium którego działa UNRWA, lub z którymi to państwo zawarło umowy zlecające im zapewnienie ochrony lub pomocy w jego imieniu, również mają znaczenie na potrzeby stosowania art. 12 ust. 1 lit. a) zdanie drugie dyrektywy 2004/83, o ile zainteresowanym uchodźcom przysługuje prawo do korzystania z ochrony lub pomocy takich podmiotów, a taka ochrona lub pomoc jest rzeczywista i trwała. Z kolei sama ochrona o charakterze doraźnym lub tymczasowym oraz pomoc charytatywna nie jest wystarczająca. Każda inna pomoc zapewniana przez podmioty społeczeństwa obywatelskiego nie ma znaczenia na potrzeby stosowania art. 12 ust. 1 lit. a) zdanie drugie dyrektywy 2004/83, ponieważ dostępności oraz rzeczywistego i stałego charakteru takiej pomocy nie można zagwarantować ani też należycie ocenić.

VI. Wnioski

87. Proponuję zatem Trybunałowi, by na pytania skierowane w trybie prejudycjalnym przez First-tier Tribunal (Immigration and Asylum Chamber) (sąd pierwszej instancji (wydział ds. imigracji i azylu), Zjednoczone Królestwo) odpowiedział następująco:

1) W celu ustalenia, czy doszło do ustania ochrony lub pomocy Agencji Narodów Zjednoczonych dla Pomocy Uchodźcom Palestyńskim na Bliskim Wschodzie (UNRWA) w rozumieniu art. 12 ust. 1 lit. a) zdanie drugie dyrektywy Rady 2004/83/WE z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie minimalnych norm dla kwalifikacji i statusu obywateli państw trzecich lub bezpaństwowców jako uchodźców lub jako osób, które z innych względów potrzebują międzynarodowej

ochrony oraz zawartości przyznawanej ochrony należy dokonać indywidualnej oceny wszystkich istotnych elementów danej sytuacji. Wymaga to dokonania oceny okoliczności, które miały zmusić wnioskodawcę do opuszczenia strefy działania UNRWA w momencie, w którym to uczynił, jak również wybiegającej w przyszłość oceny ex nunc, dotyczącej tego czy wnioskodawca może obecnie skorzystać z tego rodzaju ochrony lub pomocy.

2) Ocena, czy wnioskodawca jest uprawniony do uzyskania statusu uchodźcy na podstawie art. 12 ust. 1 lit. a) zdanie drugie dyrektywy 2004/83, musi zostać dokonana zgodnie z art. 4 owej dyrektywy i w myśl orzecznictwa dotyczącego tego przepisu. O ile zasadniczo do wnioskodawcy należy przedstawienie wszystkich elementów niezbędnych do uzasadnienia wniosku, o tyle obowiązkiem państwa członkowskiego jest współpraca z wnioskodawcą na etapie określania odpowiednich elementów tego wniosku. Jeżeli z jakiegokolwiek powodu dowody dostarczone przez wnioskodawcę ubiegającego się o udzielenie ochrony międzynarodowej nie są kompletne, aktualne lub nie mają znaczenia, dane państwo członkowskie musi współpracować czynnie w tym stadium postępowania z wnioskodawcą, aby umożliwić zebranie wszystkich dowodów, które mogłyby uzasadnić wniosek.

3) Na potrzeby ustalenia, czy wnioskodawcy ubiegający się o przyznanie statusu uchodźcy na podstawie art. 12 ust. 1 lit. a) zdanie drugie dyrektywy 2004/83 zostali zmuszeni do opuszczenia strefy objętej ochroną UNRWA, nie jest konieczne wykazanie celowego spowodowania krzywdy lub pozbawienia pomocy (przez działanie lub zaniechanie) po stronie UNRWA lub państwa, na terytorium którego działa ta agencja. Należy natomiast ustalić, czy tacy wnioskodawcy przestali korzystać z pomocy lub ochrony UNRWA z przyczyn pozostających poza ich kontrolą i niezależnych od ich woli. Ponadto taka pomoc lub ochrona muszą być rzeczywiste.

4) Ochrona lub pomoc zapewniana uchodźcom palestyńskim przez podmioty społeczeństwa obywatelskiego takie jak organizacje pozarządowe (NGO) ma znaczenie na potrzeby stosowania art. 12 ust. 1 lit. a) zdanie drugie dyrektywy 2004/83, jeżeli takie podmioty działają pod auspicjami UNRWA lub jeżeli UNRWA zawarła z nimi umowy, na podstawie których zleciła im zadanie zapewniania w jej imieniu ochrony lub pomocy. Ochrona lub pomoc zapewniana uchodźcom palestyńskim przez podmioty społeczeństwa obywatelskiego, które działają pod auspicjami państwa, na terytorium którego działa UNRWA, lub z którymi to państwo zawarło umowy zlecające im zapewnienie ochrony lub pomocy w jego imieniu, również mają znaczenie na potrzeby stosowania art. 12 ust. 1 lit. a) zdanie drugie dyrektywy 2004/83, o ile zainteresowanym uchodźcom przysługuje prawo do korzystania z ochrony lub pomocy takich podmiotów, a taka ochrona lub pomoc jest rzeczywista i trwała. Z kolei sama ochrona o charakterze doraźnym lub tymczasowym oraz pomoc charytatywna nie jest wystarczająca. Każda inna pomoc zapewniana przez podmioty społeczeństwa obywatelskiego nie ma znaczenia na potrzeby stosowania art. 12 ust. 1 lit. a) zdanie drugie dyrektywy 2004/83, ponieważ dostępności oraz rzeczywistego i stałego charakteru takiej pomocy nie można zagwarantować ani też należycie ocenić.