Сборник съдебна практика

ЗАКЛЮЧЕНИЕ НА ГЕНЕРАЛНИЯ АДВОКАТ
Е. ТАНЧЕВ
представено на 1 октомври 2020 година[1]

**Дело C-507/19**

**Bundesrepublik Deutschland**
**срещу**
**XT**

(Преюдициално запитване, отправено от Bundesverwaltungsgericht (Федерален административен съд, Германия)

„Преюдициално запитване — Пространство на свобода, сигурност и правосъдие — Политика относно убежището — Палестинец без гражданство — Преустановяване на закрилата или помощта от UNRWA — Условия за предоставяне на статут на бежанец ipso facto“

1. С това преюдициално запитване Bundesverwaltungsgericht (Федерален административен съд, Германия) иска от Съда да изясни някои аспекти на член 12, параграф 1, буква а) от Директива 2011/95/ЕС[2]. Делото се отнася до това дали палестински бежанец трябва да се квалифицира като „[изключен] от кръга на бежанците“ или като „ipso facto“ притежаващ такъв статут съгласно член 12, параграф 1, буква а) от Директива 2011/95, и по-конкретно какво значение може да има за това определяне промяната на пребиваването на жалбоподателя между две „зони на дейност“ на UNRWA преди пътуването му към държава — членка на Съюза. По-конкретно, жалбоподателят първоначално пребивава в Сирия, след което се премества в Ливан за продължителен период от време, след което за много кратък период се връща в Сирия, преди да отпътува за Германия по суша. Запитващата юрисдикция иска да се установи кой е географският район, който трябва да вземе предвид при преценката на статута на жалбоподателя по член 12, параграф 1, буква а) от тази директива.

1 Език на оригиналния текст: английски.

2 Директива на Европейския парламент и на Съвета от 13 декември 2011 година относно стандарти за определянето на граждани на трети държави или лица без гражданство като лица, на които е предоставена международна закрила, за единния статут на бежанците или на лицата, които отговарят на условията за субсидиарна закрила, както и за съдържанието на предоставената закрила (ОВ L 337, 2011 г., стр. 9).

## I. Правна уредба

### *A. Международното право*

#### *1. Женевската конвенция*

2. Конвенцията за статута на бежанците, подписана в Женева на 28 юли 1951 г. (United Nations Treaty Series [Сборник договори на Обединените нации], том 189, стр. 150, № 2545 (1954 г.), е в сила от 22 април 1954 г. Тя е допълнена с Протокола за статута на бежанците, подписан в Ню Йорк на 31 януари 1967 г. и влязъл в сила на 4 октомври 1967 г. (наричана по-нататък „Женевската конвенция“).

3. В член 1, раздел A от Женевската конвенция от 1951 г. се определя по-конкретно понятието „бежанец“ за целите на конвенцията, като член 1, раздел D предвижда:

„Тази конвенция не се прилага по отношение на лица, ползващи се в момента от закрилата или помощта на органи или организации на Организацията на обединените нации, различни от Върховния комисар на Организацията на обединените нации за бежанците.

Когато оказването на такава закрила или помощ бъде преустановено по каквито и да било причини и ако положението на тези лица не е надлежно установено съгласно съответните резолюции, приети от Общото събрание на Организацията на обединените нации, тези лица могат ipso facto да се ползват от привилегиите, произтичащи от тази конвенция“.

#### *2. UNRWA*

4. С Резолюция № 302 (IV) на Общото събрание на Организацията на обединените нации от 8 декември 1949 г. относно подпомагането на палестинските бежанци е създадена Агенцията на Организацията на обединените нации за подпомагане и работа с палестинските бежанци в Близкия изток (United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East, наричана по-нататък „UNRWA“). Мандатът на агенцията се подновява редовно, като настоящият ѝ мандат изтича на 30 юни 2023 г.[3]. Тя има за задача да помага за благосъстоянието и развитието на човешкия потенциал на палестинските бежанци.

#### *3. ВКБООН*

5. Службата на Върховния комисар за бежанците на Организацията на обединените нации (Office of the United Nations High Commissioner for Refugees, наричана по-нататък „ВКБООН“) е създадена на 14 декември 1950 г. с Резолюция № 428 (V) на Общото събрание на Организацията на обединените нации. ВКБООН е спомагателен орган на Организацията на обединените нации съгласно член 22 от Устава на ООН.

3 Вж. Резолюция, приета от Общото събрание на 13 декември 2019 г., A/RES/74/83.

### *Б. Правото на Съюза*

6. Директива 2011/95/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 13 декември 2011 година относно стандарти за определянето на граждани на трети държави или лица без гражданство като лица, на които е предоставена международна закрила, за единния статут на бежанците или на лицата, които отговарят на условията за субсидиарна закрила, както и за съдържанието на предоставената закрила преработва и отменя Директива 2004/83/ЕО[4] с оглед на постигане на яснота, тъй като в тази директива са направени редица съществени изменения. Член 12, параграф 1, буква а) обаче остава непроменен.

7. Съображение 4 от Директива 2011/95 посочва, че Женевската конвенция и Протоколът представляват крайъгълен камък на международноправния режим за закрила на бежанците. Текстът на съображение 4 от тази директива е идентичен с текста на съображение 3 от Директива 2004/83.

8. Съображение 12 от Директива 2011/95 гласи, че основната цел на тази директива е, от една страна, да гарантира прилагането от държавите членки на общи критерии за определяне на лицата, които реално се нуждаят от международна закрила, и от друга страна, да гарантира минимално равнище на обезщетения за тези лица във всички държави членки. Текстът на съображение 6 от Директива 2004/83 е идентичен.

9. Съображения 22—24 от Директива 2011/95 гласят:

„(22) Консултациите с върховния комисар за бежанците на Организацията на обединените нации могат да предоставят полезни указания на държавите членки, когато от тях се иска да се произнесат по предоставянето на статут на бежанец съгласно член 1 от Женевската конвенция.

(23) Следва да се определят стандарти относно определението и съдържанието на статута на бежанец с цел подпомагане на компетентните национални органи на държавите членки при прилагането на Женевската конвенция.

(24) Необходимо е да се въведат общи критерии за признаване на статут на бежанец на лицата, подали молба за убежище по смисъла на член 1 от Женевската конвенция“.

10. Член 1 от Директива 2011/95, озаглавен „Цел“, предвижда:

„Целта на настоящата директива е установяването на стандарти за определянето на граждани на трети държави или на лица без гражданство като лица, на които е предоставена международна закрила, за единния статут на бежанците или на лицата, които отговарят на условията за субсидиарна закрила и за съдържанието на предоставената закрила“.

11. Член 2 от Директива 2011/95, озаглавен „Определения“, има следния текст:

„За целите на настоящата директива се прилагат следните определения:

а) „международна закрила“ означава статут на бежанец и статут на субсидиарна закрила, както са определени в букви д) и ж);

4 Директива на Съвета от 29 април 2004 г. относно минималните стандарти за признаването и правното положение на гражданите на трети страни или лицата без гражданство като бежанци или като лица, които по други причини се нуждаят от международна закрила, както и относно съдържанието на предоставената закрила (ОВ L 304, 2004 г., стр. 12; Специално издание на български език, 2007 г., том 19, глава 7, стр. 52).

б) „лице, на което е предоставена международна закрила“ означава лице, на което е предоставен статут на бежанец или статут на субсидиарна закрила, както са определени в букви д) и ж);

в) „Женевска конвенция“ означава Конвенцията за статута на бежанците, съставена в Женева на 28 юли 1951 г., изменена с Нюйоркския протокол от 31 януари 1967 г.;

г) „бежанец“ означава гражданин на трета държава, който поради основателни опасения от преследване, основано на раса, религия, националност, политическо мнение или принадлежност към определена социална група се намира извън държавата, чийто гражданин е, и който не може или поради тези опасения не желае да се обърне за закрила към тази държава, или лице без гражданство, което, като се намира по горепосочените причини извън държавата на предишното си обичайно пребиваване, не може или поради такива опасения не желае да се завърне в нея, и по отношение на което не се прилага член 12;

д) „статут на бежанец“ означава признаването от държава членка на гражданин на трета държава или лице без гражданство за бежанец;

е) „лице, което отговаря на условията за субсидиарна закрила“ означава гражданин на трета държава или лице без гражданство, които не отговарят на условията за бежанец, но за които има сериозни основания да се смята, че ако бъдат изпратени обратно в държавата на произход, или в случай на лице без гражданство — в държавата на предишното му обичайно пребиваване, биха били изложени на реална опасност от тежки посегателства по смисъла на член 15, и по отношение на които не се прилага член 17, параграфи 1 и 2, и които не могат или поради такава опасност не желаят да получат закрилата на тази държава;

ж) „статут на субсидиарна закрила“ означава признаването от държава членка на гражданин на трета държава или лице без гражданство за лице, което отговаря на условията за субсидиарна закрила;

з) „молба за международна закрила“ означава искането, отправено от гражданин на трета държава или от лице без гражданство, за закрила от държава членка, което може да бъде разглеждано като лице, искащо да получи статут на бежанец или статут на субсидиарна закрила, и което лице не иска изрично друг тип закрила извън приложното поле на настоящата директива, която може да бъде предмет на отделна молба;

и) „молител“ означава гражданин на трета държава или лице без гражданство, подали молба за международна закрила, по която все още не е взето окончателно решение;

[…]

н) „държава на произход“ означава държавата или държавите, чийто гражданин е лицето, или за лице без гражданство, държавата на предишното обичайно пребиваване“.

12. Член 5 от Директива 2011/95, озаглавен „Необходимост от международна закрила, възникваща на място“, предвижда в параграф 3:

„Без да се засяга Женевската конвенция, държавите членки могат да решат, че на молител, който е подал последваща молба, обикновено не се предоставя статут на бежанец, ако опасността от преследване се основава на обстоятелства, които молителят е създал по собствено решение, след като е напуснал държавата на произход“.

13. Член 11, озаглавен „Преустановяване“, предвижда:

„1. […] лице без гражданство престава да бъде бежанец, ако […]:

[…]

е) […] то има възможност да се завърне в държавата на предишното си обичайно пребиваване, след като обстоятелствата, в резултат на които е било признато за бежанец, са престанали да съществуват.

2. При прилагането на параграф 1, [буква е)] държавите членки преценяват дали промяната в обстоятелствата е достатъчно значителна, а не с временен характер, за да може опасението на бежанеца от преследване да не може да бъде разглеждано повече като основателно.

3. Параграф 1, [буква е)] не се [прилага] за бежанец, който може да посочи убедителни причини, свързани с предишно преследване, за отказа му да се възползва от закрилата […], ако е лице без гражданство, на държавата на предишното му обичайно пребиваване“.

14. Член 12, озаглавен „Изключване“, предвижда:

„1. […] лице без гражданство се изключва от кръга на бежанците, когато съответното лице:

а) попада в приложното поле на член 1, [раздел D] от Женевската конвенция относно закрилата или помощта от органи или агенции на Организацията на обединените нации, различни от върховния комисар за бежанците на ООН. В случаите, в които тази закрила или помощ бъде преустановена на каквото и да е основание, без положението на тези лица да бъде окончателно уредено в съответствие с относимите резолюции на Общото събрание на Организацията на обединените нации, тези лица *ipso facto* имат право на предимствата по настоящата директива;

[…]“.

15. Член 14, озаглавен „Отнемане, прекратяване или отказ за подновяване на статут на бежанец“, има следния текст:

„1. […] държавите членки отнемат статута на бежанец, предоставен от държавен, административен, съдебен или квазисъдебен орган на […] лице без гражданство, прекратяват го или отказват подновяването му, когато съответното лице престане да бъде бежанец в съответствие с член 11.

[…]

3. Държавите членки отнемат, прекратяват или отказват подновяването на статута на бежанец […] на лице без гражданство, ако съответната държава членка установи, след като е предоставила статута на бежанеца, че:

а) лицето е следвало да бъде или е изключено от кръга на бежанците съгласно член 12;

[…]“.

## II. Фактите по спора в главното производство и преюдициалните въпроси

16. Според акта за преюдициално запитване XT (наричан по-нататък и „жалбоподателят“) е лице без гражданство от палестински произход, родено през 1991 г. в Дамаск, Сирия. Той е регистриран от UNRWA като палестински бежанец в лагера в Ярмук, южно от Дамаск.

17. От неопределен момент през октомври 2013 г. до 20 ноември 2015 г. той е бил в Ливан, където е работил при условия на временна заетост или е извършвал спорадични дейности. От акта за преюдициално запитване обаче не става ясно дали през този период той е поискал и/или получил материална помощ от UNRWA.

18. След това XT напуска Ливан, за да отиде в Кудсая, Сирия, където остава за кратко при членове на семейството си. Няколко дни по-късно той напуска Сирия и пътува до Германия по суша. От преписката не става ясно точно колко е останал в Сирия, но според становището на Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (Федерална служба за миграцията и бежанците, Германия) е напуснал Ливан „в края на ноември“. Следователно, преди да отпътува за Германия, той е останал в Сирия най-много за период от 10 дни. Според акта за преюдициално запитване към момента, в който XT е напуснал Сирия, Йордания и Ливан вече са били затворили границата си за палестински бежанци, идващи от Сирия.

19. Поради войната и конфликта в Сирия възможността на UNRWA да предоставя защита и помощ в зоната на дейност в Сирия [5], е била силно ограничена по времето, когато XT напуска тази страна [6]. Въпреки това според собствените си изявления агенцията продължава да предоставя помощ в зоната на дейност в Сирия и „продължава да предоставя подпомаганите от бюджета на програмата услуги по здравеопазване, образование, професионално обучение, микрофинансиране, подкрепа за младежта и социални услуги“ въпреки сложните предизвикателства, като ги адаптира спрямо ограничените обстоятелства на въоръжен конфликт [7].

20. XT пристига в Германия през декември 2015 г. и през февруари 2016 г. подава молба за убежище. С решение от 29 август 2016 г. Федералната служба за миграцията и бежанците му предоставя субсидиарна закрила, но отказва да му предостави статут на бежанец. С решение от 24 ноември 2016 г. Verwaltungsgericht (Административен съд, Германия) уважава жалбата му и разпорежда да му бъде предоставен статут на бежанец.

5 UNRWA определя рутинно Западния бряг на река Йордан, Ивицата Газа, Сирия, Ливан и Йордания поединично като „зона на дейност“, а петте зони заедно — като „обхванатата от мандата зона“. Тази терминология е използвана и в практиката на Съда; вж. решения от 17 юни 2010 г., Bolbol (C-31/09, EU:C:2010:351, т. 7), от 19 декември 2012 г., Abed El Karem El Kott и др. (C-364/11, EU:C:2012:826, т. 7) и от 25 юли 2018 г., Алхето (C-585/16, EU:C:2018:584, т. 7); вж. също заключението на генералния адвокат Sharpston по дело Bolbol (C-31/09, EU:C:2010:119, т. 11 и бележка под линия 10), в което се споменават Консолидираните инструкции за допустимост и регистриране на UNRWA (наричани по-нататък „CERI“), точка VII.E.

6 Според годишния оперативен доклад на UNRWA за 2015 г., стр. 1, раздел „executive summary“ („Обобщение“), само 44 от 118-те училища на UNRWA са продължили да упражняват дейността си (макар да са допълнени с 55 училища — втора смяна), че 15 от 23-те здравни центъра на агенцията са останали отворени и че само три от шестте транша финансова помощ са били предоставени поради недостиг на финансиране.

7 Понастоящем в раздел „What we do — Emergency Response“ („Това, което вършим като спешна помощ“) в уеб страницата на UNRWA се посочва, че „продължаващият конфликт в Сирия се превърна в едно от най-тежките предизвикателства, пред които UNRWA се е изправяла през шестте десетилетия на работата ѝ с палестинските бежанци. Наред с продължаването на насилието неговото въздействие върху палестинските бежанци се е увеличило поради разселването на над 50 % от населението на регистрираните бежанци, включително над 270 000 в самата Сирия. Въпреки значителните предизвикателства Агенцията продължава да предоставя на палестинските бежанци в Сирия и на тези, които са избягали в съседните страни от обхванатата от мандата на UNRWA зона, включително Ливан и Йордания, спешни услуги по подпомагане, здравеопазване, закрила и образование, както и непрекъснато микрофинансиране в подкрепа на стратегиите на микропредприемачите за справяне с положението“. Вж. https://www.unrwa.org/what-we-do/emergency-response (последно посетена на 28 септември 2020 г.).

21. При въззивното обжалване Oberverwaltungsgericht (Областен административен съд, Германия) отхвърля жалбата на Bundesrepublik Deutschland (Федерална република Германия) срещу решението на Verwaltungsgericht (Административен съд), като приема по същество, че като палестинец без гражданство XT е бежанец по смисъла на законовите разпоредби, транспониращи в германското право член 12, параграф 1, буква а) от Директива 2011/95. Според Oberverwaltungsgericht (Областен административен съд) XT се е ползвал от закрилата на UNRWA и тази закрила е преустановена по независещи от волята му причини. Oberverwaltungsgericht (Областен административен съд) приема, че когато е напуснал Сирия, е съществувала сериозна заплаха за личната му безопасност и че той не е имал възможност да ползва закрилата на UNRWA в други части от обхванатата от мандата зона, тъй като Йордания и Ливан вече са били затворили границите си за палестински бежанци от Сирия. Той приема, че заминаването му е било под принудата на независещи от волята му обстоятелства и то не може да се счита за доброволно. Приема, че това се потвърждава от факта, че му е предоставена субсидиарна закрила [8].

22. Федерална република Германия подава ревизионна жалба пред Bundesverwaltungsgericht (Федерален административен съд, Германия).

23. Тази юрисдикция спира производството и отправя до Съда следните въпроси:

„1. За да се прецени дали по отношение на палестинец без гражданство повече не е предоставена закрила или помощ от UNRWA по смисъла на член 12, параграф 1, буква а), второ изречение от Директива 2011/95/ЕС, трябва ли в географско отношение да се изхожда само от съответната зона на дейност (Ивицата Газа, Йордания, Ливан, Сирия и Западния бряг на река Йордан), в която лицето без гражданство реално пребивава при напускането на обхванатата от мандата на UNRWA зона (в случая, Сирия), или и от други зони на дейност, част от обхванатата от мандата на UNRWA зона?

2. Ако следва да се изхожда не само от зоната на дейност при напускането: трябва ли винаги и независимо от други условия да се изхожда от всички зони на дейност на обхванатата от мандата зона? При отрицателен отговор: трябва ли да се вземат предвид други зони на дейност само ако лицето без гражданство има съществена (териториална) връзка с тази зона на дейност? Необходимо ли е — при напускане на актуално или предишно място на пребиваване — обичайно пребиваване, за да е налице такава връзка? При проверката дали е налице съществена (териториална) връзка трябва ли да се вземат предвид други обстоятелства? При утвърдителен отговор: кои са те? От значение ли е дали към момента на напускане на обхванатата от мандата на UNRWA зона за лицето без гражданство е било възможно и разумно влизането в релевантната зона на дейност?

3. Ползва ли се лице без гражданство, което напуска обхванатата от мандата на UNRWA зона, защото в зоната на дейност, където то реално пребивава, има сериозна заплаха за него и UNRWA не е в състояние да му предостави там закрила или помощ, ipso facto от защитата по член 12, параграф 1, буква а), второ изречение от Директива 2011/95/ЕС и ако преди това то е отишло в тази зона на дейност, без да е имало сериозна заплаха за него в зоната на дейност, в която е предишното му пребиваване, и без съгласно обстоятелствата към момента на преместването то да може да очаква да получи закрила или помощ от UNRWA в зоната на дейност, в която отива, и без да може в обозримо бъдеще да се върне в зоната на дейност на досегашното си пребиваване?

8 Точка 4 от акта за преюдициално запитване.

4. За да се прецени дали на лице без гражданство не може ipso facto да се предостави статут на бежанец, защото след напускането на обхванатата от мандата на UNRWA зона условията по член 12, параграф 1, буква а), второ изречение от Директива 2011/95/ЕС са престанали да съществуват, трябва ли да се изхожда само от зоната на дейност, в която е последното обичайно пребиваване? При отрицателен отговор: обратно, трябва ли да се вземат предвид и зоните, от които съгласно втория въпрос следва да се изхожда към момента на напускане? При отрицателен отговор: по какви критерии следва да се определят зоните, които трябва да бъдат взети предвид при постановяването на решението по молбата? Предполага ли преустановяването на наличието на условията по член 12, параграф 1, буква а), второ изречение от Директива 2011/95/ЕС (държавните или квазидържавните) органи в съответната зона на дейност да имат готовност да приемат (обратно) лицето без гражданство?

5. Ако във връзка с наличието или преустановяването на съществуването на условията по член 12, параграф 1, буква а), второ изречение от Директива 2011/95/ЕС зоната на дейност, в която е (последното) обичайно пребиваване, има значение: кои критерии са релевантни за установяването на обичайното пребиваване? Необходимо ли е законно пребиваване, разрешено от страната на пребиваване? При отрицателен отговор: необходимо ли е най-малкото отговорните органи в зоната на дейност съзнателно да приемат пребиваването на съответното лице без гражданство? При утвърдителен отговор в това отношение: трябва ли отговорните органи да знаят за присъствието на конкретното лице без гражданство или е достатъчно съзнателното приемане на пребиваването като член на по-голяма група лица? При отрицателен отговор: по-дългото реално пребиваване само по себе си достатъчно ли е?“.

24. Писмени становища представят белгийското и германското правителство, както и Федералната служба за миграцията и бежанците, и Европейската комисия. В проведеното на 10 юни 2020 г. съдебно заседание устни становища представят германското и френското правителство, както и Комисията.

## III. Анализ

### *А. Предварителни бележки*

25. Преди да разгледам отправените въпроси, смятам за полезно да направя някои предварителни бележки по Директива 2011/95 и по географския обхват на дейностите на UNRWA, съответно.

#### *1. Директива 2011/95*

26. Директива 2011/95 е приета на 13 декември 2011 г. Тя преработва и отменя Директива 2004/83. Макар други части на Директивата да са изменени, член 12, параграф 1, буква а) от тези две директиви по същество е идентичен, като са внесени само някои правописни промени. Следователно съдебната практика по член 12, параграф 1, буква а) от Директива 2004/83 трябва да се прилага и по отношение на член 12, параграф 1, буква а) от Директива 2011/95.

27. Член 12, параграф 1, буква а) се състои от две части. Първата част изключва „от кръга на бежанците“ по смисъла на тази директива лице, което попада в обхвата на член 1, раздел D от Женевската конвенция. Член 1, раздел D, първа алинея изключва от приложното поле на Женевската конвенция лицата, „ползващи се в момента“ от закрила или помощ от UNRWA [9] (клауза за изключване). Втората алинея на член 1, раздел D предвижда, че когато „оказването на такава закрила или помощ бъде преустановено по каквито и да било причини“ и ако положението на тези лица не е надлежно установено съгласно съответните резолюции, приети от Общото събрание на ООН, тези лица могат ipso facto да се ползват от привилегиите, произтичащи от Женевската конвенция (клауза за включване). Ясно е, че положението на палестинските бежанци, регистрирани в UNRWA, все още не е надлежно установено [10]. Текстът на английски език на второто изречение на член 12, параграф 1, буква а) от Директива 2011/95 повтаря *дословно* текста на член 1, раздел D, втора алинея, като единствено думата „конвенция“ е заменена с „директива“ [11]. От това логично следва, а също така е и трайна съдебна практика, че клаузата за включване по член 12, параграф 1, буква а), второ изречение се прилага само ако се прилага клаузата за изключване по член 12, параграф 1, буква а), първо изречение [12].

28. Докато Женевската конвенция се отнася само до „бежанците“, Директива 2011/95 и Директива 2004/83 обхващат и „субсидиарната закрила“. Поради това, макар предвидената в член 1, раздел D от Женевската конвенция клауза за изключване да обхваща цялата конвенция, изключението, предвидено в член 12, параграф 1, буква а) от двете директиви, се отнася само до статута на „бежанец“. Така дадено лице може да бъде изключено от кръга на бежанците съгласно тази разпоредба от Директива 2011/95 и въпреки това все пак да има право да се ползва от субсидиарна закрила.

29. По отношение на Директива 2011/95 Съдът многократно посочва, че от съображения 4, 23 и 24 от тази директива следва, че Женевската конвенция представлява крайъгълен камък на международноправния режим за закрила на бежанците и че разпоредбите на тази директива относно условията за предоставяне и съдържанието на статута на бежанец са приети с цел подпомагане на компетентните органи на държавите членки при прилагането на тази конвенция въз основа на общи критерии и понятия [13] и че при това положение разпоредбите на тази директива, също като тези на Директива 2004/83, трябва да се тълкуват в светлината на общия разум и целта на Директивата и при зачитане на Женевската конвенция и другите приложими договори, посочени в член 78, параграф 1 ДФЕС [14]. Съдът е постановил по-нататък, че както следва от съображение 10 от Директива 2004/83, тези разпоредби също трябва да се тълкуват в съответствие с основните права и принципите, признати по-специално от Хартата [15].

9 Член 1, раздел D от Женевската конвенция и член 12, параграф 1, буква а) от Директива 2011/95 споменават „закрилата или помощта на органи или организации на Организацията на обединените нации, различни от Върховния комисар на Организацията на обединените нации за бежанците“. На практика единствено UNRWA попада в обхвата на този израз.

10 Вж. напр. Резолюция, приета от Общото събрание на ООН на 13 декември 2019 г., A/RES/74/85.

11 Френският текст на член 12, параграф 1, буква а) се различава от френския текст на съответната разпоредба от Женевската конвенция; това обаче е така само що се отнася до редакцията, но не и до съдържанието му, а различията изглежда повече сближават френския и английския текст на директивата.

12 Решение от 17 юни 2010 г., Bolbol (C-31/09, EU:C:2010:351, т. 55 и 56).

13 Вж. решения от 13 септември 2018 г., Ahmed (C-369/17, EU:C:2018:713, т. 40 и цитираната съдебна практика), и от 14 май 2019 г., M и др. (Отнемане на статута на бежанец) (C-391/16, C-77/17 и C-78/17, EU:C:2019:403, т. 81), и от 13 септември 2018 г., и в същия смисъл по отношение на съображения 3, 16 и 17 съответно от Директива 2004/83 — решения от 17 юни 2010 г., Bolbol (C-31/09, EU:C:2010:351, т. 37), от 19 декември 2012 г., Abed El Karem El Kott и др. (C-364/11, EU:C:2012:826, т. 42) и от 31 януари 2017 г., Lounani (C 573/14, EU:C:2017:71, т. 41).

14 Решения от 13 септември 2018 г., Ahmed (C-369/17, EU:C:2018:713, т. 40 и 41) и от 19 декември 2012 г., Abed El Karem El Kott и др. (C-364/11, EU:C:2012:826, т. 43).

15 Решения от 2 март 2010 г., Salahadin Abdulla и др. (C-175/08, C-176/08, C-178/08 и C-179/08, EU:C:2010:105, т. 52—54), от 2 декември 2014 г., A и др. (C-148/13—C-150/13, EU:C:2014:2406, т. 45 и 46) и от 19 декември 2012 г., Abed El Karem El Kott и др. (C-364/11, EU:C:2012:826, т. 43).

*2. Географският обхват на дейността на UNRWA*

30. UNRWA осъществява своята дейност в *обхванатата от мандата ѝ зона*, включваща пет *зони на дейност*, а именно Западния бряг на река Йордан, Ивицата Газа, Йордания, Ливан и Сирия[16], където тя предоставя закрила и/или помощ[17] на палестинските бежанци и на някои други категории ползващи се лица, като например „бедното население в Йерусалим и Газа“ и нерегистрираните лица, разселени в резултат на военните действия от 1967 г. и последващите военни действия[18]. От съдържащото се в акта за преюдициално запитване описание на фактите по делото следва, че ХТ е „палестински бежанец“. Двете зони на дейност, в които ХТ е пребивавал, се намират в две различни суверенни държави, а именно Сирия и Ливан. И двете обаче са част от „обхванатата от мандата на UNRWA зона“.

31. UNRWA не контролира териториите на своите зони на дейност и не е в състояние да предостави или откаже достъп на регистриран палестински бежанец до територията, в която се намира дадена зона на дейност. Така реалният достъп може да (и често ще) зависи от променящите се политики на правителствените или квазиправителствените власти, които контролират съответната територия към даден момент.

***Б. По първия и втория въпрос***

32. С първия и втория си въпрос, които ще разгледам заедно, запитващата юрисдикция по същество иска да се установи кой е географският район, който следва да се вземе предвид, за да се прецени дали помощта или закрилата от UNRWA е „преустановена“ по отношение на конкретно лице, което преди това се е ползвало от такава помощ или закрила. Въпросите се отнасят конкретно до „клаузата за включване“ по член 12, параграф 1, буква а), второ изречение от Директива 2011/95 и член 1, раздел D, втора алинея от Женевската конвенция[19]. Актът за преюдициално запитване се основава на предпоставка, че клаузата за изключване по член 12, параграф 1, буква а), първо изречение и член 1, раздел D, първа алинея е приложима към фактите по делото в главното производство. За целите на моя анализ приемам, че това е така.

16 Тази терминология се използва в резолюциите на Общото събрание на ООН относно UNRWA, както и в материалите на UNRWA, които описват агенцията и нейната дейност. Вж. например девето съображение от Резолюция A/RES/69/88 на Общото събрание от 5 декември 2014 г. и двадесет и пето съображение от Резолюция A/RES/72/82 на Общото събрание от 7 декември 2017 г., в които се споменават „всички зони на дейност, а именно Йордания, Сирийската арабска република и окупираната палестинска територия“. Вж. и петнадесето съображение от Резолюция A/RES/70/85 на Общото събрание от 9 декември 2015 г. — Действия на [UNRWA] за палестински бежанци в Близкия изток. Тя е изрично използвана и от Съда в неговите решения от 17 юни 2010 г., Bolbol (C 31/09, EU:C:2010:351, т. 7), от 19 декември 2012 г., Abed El Karem El Kott и др. (C 364/11, EU:C:2012:826, т. 7) и от 25 юли 2018 г., Алхето (C 585/16, EU:C:2018:584, т. 7).

17 Съзнавам, че въпросът дали UNRWA действително предоставя „закрила“ и дали агенцията разполага с „мандат за предоставяне на закрила“, е спорен. В заключението си по дело El Kott генералният адвокат Sharpston приема, че UNRWA „не е създадена да предоставя „закрила“ на палестински бежанци и не е предоставяла такава“, като по този начин възприема стриктен подход към определяне на значението на понятието „закрила“ в този контекст (вж. т. 66 и бележки под линия 6 и 30 от посоченото заключение) и се съсредоточава върху отсъствието на полицейски служби или други сили за сигурност под контрола на агенцията. Самата UNRWA застъпва различна гледна точка, изразена по-специално в нейната публикация „Закрила на палестинските бежанци“. В тази публикация Агенцията твърди, че нейният „мандат за предоставяне на закрила“ е утвърден от Общото събрание на ООН чрез признаването от него на „безценната работа, извършвана от Агенцията за предоставяне на *закрила* на палестинския народ, и по-специално на палестинските бежанци“, както е установено в Резолюция A/RES/69/88 на Общото събрание от 5 декември 2014 г. (Същата формулировка е използвана и в Резолюция A/RES/72/82 на Общото събрание от 7 декември 2017 г.). Тези резолюции освен това приветстват Агенцията за изключителните усилия „за осигуряване на подслон […,] *закрила* и друга хуманитарна помощ“ по време на „военните действия през юли и август 2014 г.“ и изразяват „специална похвала“ на Агенцията за „съществената роля, която е имала в продължение на повече от [60/65] години за предоставянето на основни услуги за […] *закрилата* на палестинските бежанци […]“. Решаването на тези въпроси не е плодотворно за отговора на въпросите, отправени по настоящото дело.

18 Вж. CERI, точки I и III. Понятието „палестински бежанци“ е определено в CERI като „лица, чието обичайно място на пребиваване е била Палестина за периода 1 юни 1946 г.—15 май 1948 г. и които са загубили едновременно дом и препитание в резултат на конфликта от 1948 г.“, както и низходящите на такива палестински бежанци от мъжки пол. Членовете на тази категория все още могат да регистрират като бежанец в UNRWA (вж. CERI, т. III.A.1). В настоящото заключение изразът „палестински бежанци“, когато не е част от цитат, се използва за обозначаване на по-широката категория на бежанци от палестински произход.

19 За улеснение при цитирането ще посочвам член 12, параграф 1, буква а) от Директива 2011/95 като „член 12, параграф 1, буква а)“, а член 1, раздел D от Женевската конвенция — като „член 1, раздел D“.

*1. Резюме на доводите на страните*

33. Всички страни, представили писмени становища — Комисията, Белгия, Германия и Федералната служба за миграцията и бежанците — са съгласни, че при преценката дали за целите на член 12, параграф 1, буква а) закрилата или помощта от UNRWA е преустановена по отношение на дадено лице, не следва да се изхожда само от зоната на дейност по последното местопребиваване на съответното лице. Комисията изразява становище, с което по принцип съм съгласен, че следва да се вземат предвид зоните на дейност на UNRWA, до които съответното лице действително е могло да осъществи достъп [20] при напускане на зоната на дейност на UNRWA, както и зоните на дейност, до които съответното лице би имало достъп към момента на вземането на решение (включително съдебно решение) по молбата за предоставяне на статут на бежанец.

34. Федерална република Германия е изразила становище, че в допълнение на зоната на дейност по последното реално пребиваване на съответното лице следва да се вземат предвид и другите зони на дейност, с които това лице има съществени връзки. Тези други зони на дейност биха могли да бъдат зоните на дейност, в които е било последното обичайно местопребиваване на молителя или в които е имал близки членове на семейството. Белгия е изразила становище, че за да се определи дали даден палестинец без гражданство все още се е ползвал от помощта на UNRWA към момента, в който е напуснал обхванатата от мандата на UNRWA зона, трябва да се вземат предвид всички зони на дейност на UNRWA и че молителят трябва да докаже, че за него е било невъзможно да отиде в друга зона на дейност на UNRWA и да получи закрила или помощ там.

35. Франция не представя писмено становище, но иска да бъде изслушана в съдебно заседание, в хода на което заявява, че за преценката дали закрилата или помощта от UNRWA е или е била преустановена, е релевантна само зоната на дейност, в която молителят е имал „обичайното си местопребиваване“, преди да подаде молбата си за предоставяне на статут на бежанец.

*2. Съображения по първия и втория въпрос*

36. Най-напред следва да се отбележи, че нито член 12, параграф 1, буква а), нито член 1, раздел D споменават „пребиваването“ на съответното лице. За целите на член 12, параграф 1, буква а), първо изречение и член 1, раздел D, първа алинея е от значение да се установи дали лицето се ползва от помощ или закрила от съответния орган, а за целите на втората алинея или второто изречение от тези две разпоредби — дали тази закрила или помощ „е преустановена“ [21].

37. На второ място, според постоянната съдебна практика преценката дали дадено лице попада в обхвата на член 12, параграф 1, буква а), първо и/или второ изречение, трябва да се извършва за всеки отделен случай, а не с оглед на бежанците от Палестина или общо на палестинските бежанци като група [22]. Следователно не споделям изразената от някои от страните загриженост, че ако при преценката дали защитата или помощта от UNRWA е преустановена, се взема предвид цялата обхванатата от мандата на UNRWA зона, това ще ограничи необосновано обхвата

20 В текста на френски език на писменото становище на Комисията е използван изразът „aurait effectivement pu avoir accès“ за зоните на дейност, които следва да се вземат предвид към момента, в който молителят е напуснал обхванатата от мандата на UNRWA зона, докато в текста на немски език е използван изразът „tatsächlich Zugang hätte haben können“.

21 Други разпоредби от Директива 2011/95 и Женевската конвенция споменават понятията пребиваване или „обичайно пребиваване“ на лице без гражданство — например в член 1, раздел A параграф 2, първа алинея, in fine от Женевската конвенция относно определянето на дадено лице без гражданство като „бежанец“ по смисъла на тази конвенция или в член 2, буква г), in fine от Директива 2011/95, която възпроизвежда тази разпоредба от Женевската конвенция. Член 1, раздел D, първа алинея от Женевската конвенция обаче изрично изключва въпросните лица от приложното поле на Конвенцията и съответно от приложението на тези разпоредби.

22 Вж. в този смисъл решение от 17 юни 2010 г., Bolbol (C-31/09, EU:C:2010:351, т. 41, 46—49 и 53 и диспозитива); вж. също съображенията на генералния адвокат Sharpston в заключението ѝ по делото, точка 44.

на клаузата за включване по член 12, параграф 1, буква а), второ изречение[23]. Тази преценка трябва да се извършва за всеки отделен случай, което означава, че трябва да се вземе под внимание само тази защита или помощ в другите зони на дейност, която е била или е действително достъпна за молителя.

38. Различните елементи на привръзка, които някои страни изтъкват, по принцип правят по-вероятно даден молител действително да има достъп до съответните зони на дейност и по този начин — до закрилата или помощта, предоставяна от UNRWA там. Такъв несъмнено е случаят в един от примерите, дадени от Федералната служба за миграцията и бежанците. Ако даден молител разполага формално с право на пребиваване в друга зона на дейност, в която UNRWA предоставя своята помощ, и той има възможност да пътува дотам, тогава очевидно той има ефективен достъп до тази помощ и според мен клаузата за включване по член 12, параграф 1, буква а), второ изречение трябва да бъде неприложима.

39. Дали семейните отношения, предишното обичайно пребиваване или други съществени привръзки към дадена зона на дейност действително биха направили възможно конкретен молител да получи достъп до помощ от UNRWA в тази зона на дейност, е фактически въпрос, който според мен трябва да се решава за всеки отделен случай, като се вземат предвид всички релевантни факти, включително обстоятелствата относно личното положение на молителя[24]. Ако въпросният молител, преценен индивидуално, е имал действителен достъп до закрила или помощ от UNRWA към момента на напускане на обхванатата от мандата на UNRWA зона или има такъв действителен достъп към момента на вземане на решение (включително съдебно решение) по молбата му, не може да се счита, че попада в обхвата на клаузата за включване по член 12, параграф 1, буква а), второ изречение, независимо от характера на връзките със зоната на дейност, ако изобщо има такива, които са направили достъпа възможен. В този случай, когато UNRWA продължава да предоставя закрила или помощ в една или повече зони на дейност, които са достъпни за молителя, не може да се счита, че закрилата или помощта от UNRWA е „преустановена“. По-скоро може да се приеме, че молителят се е отказал от тази закрила или помощ, напускайки зоната на дейност, в която преди това е имал достъп до нея.

40. В подкрепа на това тълкуване на член 12, параграф 1, буква а) са решения на Съда Bolbol, El Kott и Алхето. Във всяко от тези решения Съдът изрично се е позовал на обхванатата от мандата на UNRWA зона като обхващаща Ивицата Газа, Западния бряг на река Йордан, Йордания, Ливан и Сирия и доколкото е релевантно, е разглеждал тази зона като цялостна единица[25]. В решение Алхето Съдът отбелязва по-нататък, в контекста на въпрос, засягащ член 35 от Директива 2013/32/ЕС[26], че лице, което се ползва от „ефективна закрила или помощ от UNRWA“ в зона на действие, различна от тази, в която е пребивавало обичайно преди да напусне зоната на действие на UNRWA, и което следователно е могло да остане там в безопасност при достойни условия на живот и без да е изложено на опасността да бъде върнато в територията на обичайното му пребиваване, „трябва […] да се изключи от кръга на бежанците в Европейския съюз съгласно член 12, параграф 1, буква а) от Директива 2011/95[27].

23 Вж. становищата на Федералната служба за миграцията и бежанците, точка 25 и на Федерална република Германия, точка 27.

24 Тези лични обстоятелства могат, наред с други фактори, да включват свързани със здравето ограничения или права, произтичащи от Хартата.

25 Вж. решения от 19 декември 2012 г., Abed El Karem El Kott и др. (C-364/11, EU:C:2012:826, точка 36, където се посочва, че съответните лица са били „принудени да напуснат зоната на действие на UNRWA“; точка 44, където във връзка с решение Bolbol, се посочва, че „преди да напусне зоната на действие, за да подаде молбата си за убежище в Унгария, заинтересованото лице не се е ползвало от помощта на UNRWA“; точка 45: „положението на лице, което напуска зоната на действие на този орган или на тази организация“), и по-специално от 25 юли 2018 г., Алхето (C-585/16, EU:C:2018:584, т. 131—143, където в точка 133 се споменава Йордания като „част от зоната на действие на UNRWA“).

26 Директива на Европейския парламент и на Съвета от 26 юни 2013 година относно общите процедури за предоставяне и отнемане на международна закрила (ОВ L 180, 2013 г., стр. 60). Член 35 от тази директива се отнася до понятието за първа страна на убежище.

27 Решение от 25 юли 2018 г., Алхето (C 585/16, EU:C:2018:584, т. 134).

41. През годините ВКБООН е издал редица насоки, бележки и други становища относно тълкуването на член 1, раздел D и в някои случаи на член 12, параграф 1, буква а). Тези становища са правни препоръки и като такива имат известна тежест на убеждение, но не са обвързващи [28].

42. Въпреки че член 1, раздел D не е променян, изразените от ВКБООН мнения по този въпрос се променят съществено във времето. Така в едно такова становище [29] ВКБООН заема позицията, че палестински бежанец, който е напуснал обхванатата от мандата на UNRWA зона поради каквато и да е причина, ipso facto ще има право да се ползва от привилегиите, произтичащи от Женевската конвенция, и да му бъде признат статут на бежанец съгласно Директива 2004/83, докато той или тя се завърне в тази зона (вж. т. 2.2. и 2.3. от това становище — следва да се отбележи, че при това тълкуване и петте преюдициални въпроса биха били хипотетични), докато в една от своите насоки [30] ВКБООН изразява становището, че клаузата за включване по член 1, раздел D, втора алинея се прилага, когато една или повече „обективни причини“ за напускане на обхванатата от мандата на UNRWA зона или за предотвратяване на (повторно) ползване от защита или помощ от UNRWA са довели до преустановяване на тази защита или помощ за въпросното лице (т. 19 и 22 от тези насоки).

43. В горепосочените насоки ВКБООН заявява по-нататък, че преценката дали палестински бежанец ще може да получи достъп до закрилата или помощта на UNRWA, трябва да се извърши спрямо „една обща обхванатата от мандата на UNRWA зона“, а не спрямо „всяка от обхванатите от мандата на UNRWA зони“ [31]. ВКБООН уточнява, че тази препоръка се потвърждава от текста на решение на Съда El Kott и от използването от Съда на формата за единствено число, „зона на действие“, в това решение [32].

44. Считам, че препоръката на ВКБООН не е убедителна и че тя не намира подкрепа в решение на Съда El Kott [33]. В това отношение преди всичко ще отбележа, че в тази част от насоките ВКБООН се отклонява не само от терминологията, използвана по еднакъв начин от Общото събрание на ООН в резолюциите му относно UNRWA, от самата UNRWA в описанията на нейната работа и от Съда в неговите решения, включително решение El Kott [34], а и от терминологията, използвана по-рано от самия ВКБООН в неговото Ревизирано становище по член 1, раздел D от Конвенцията от 1951 г. [35] и неговата ревизирана бележка по приложимостта на член 1, раздел D от Конвенцията от 1951 г. относно статута на бежанци на палестинските бежанци [36], където изразът „обхванатата от мандата на UNRWA зона“ се използва за обозначаване на целия район, в който UNRWA предоставя закрила или помощ.

28 Съображение 22 от Директива 2011/95 гласи: „[к]онсултациите с [UNHCR] могат да предоставят полезни указания на държавите членки, когато от тях се иска да се произнесат по предоставянето на статут на бежанец съгласно член 1 от Женевската конвенция“.

29 Вж. „Ревизирано становище на UNHCR относно член 1, раздел D от Конвенцията от 1951 г.“ от октомври 2009 г.

30 Вж. Насоки за международна закрила № 13: Приложимостта на член 1, раздел D от Конвенцията от 1951 г. за статута на палестинските бежанци от декември 2017 г., HCR/GIP/17/13.

31 Насоки за международна закрила № 13: Приложимостта на член 1, раздел D от Конвенцията от 1951 г. за статута на палестинските бежанци от декември 2017 г., HCR/GIP/17/13, точка 22, буква k).

32 Пак там, бележка под линия 52.

33 Решение от 19 декември 2012 г., Abed El Karem El Kott и др. (C-364/11, EU:C:2012:826).

34 Вж. решения от 17 юни 2010 г., Bolbol (C-31/09, EU:C:2010:351, т. 7), от 19 декември 2012 г., Abed El Karem El Kott (C-364/11, EU:C:2012:826, т. 7) и от 25 юли 2018 г., Алхето (C-585/16, EU:C:2018:584, т. 7).

35 Върховен комисар на ООН за бежанците (ВКБООН), *Ревизирано становище на ВКБООН по член 1, раздел D от Конвенцията от 1951 г. във връзка с Bolbol v. Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal, висящо пред Съда на Европейския съюз*, октомври 2009 г., достъпно на: https://www.refworld.org/docid/4add79a82.html [последно посетена на [28 септември 2020 г.].

36 ВКБООН, *Ревизирана бележка по приложимостта на член 1, раздел D от Конвенцията от 1951 г. относно статута на бежанци на палестинските бежанци*, от октомври 2009 г. Вж. по-конкретно бележка под линия 14.

45. В своето неотдавнашно изявление по въпроса, направено в контекста на настоящото дело за Съда[37], ВКБООН не се позовава на решението на Съда *El Kott* в подкрепа на становището си. В това изявление ВКБООН се връща към общоупотребяваната терминология, като използва израза „обхванатата от мандата на UNRWA зона“, за да обхване всичките пет зони на действие на UNRWA[38]. Той изразява становището, че преценката дали закрилата или помощта е преустановена „трябва […] да се направи по отношение на зоната на действие, в която лицето е пребивавало преди“[39]. Ако въпросното лице „по-рано е пребивавало в повече от една зона на действие на UNRWA“, сега ВКБООН е на мнение, че „преценката за това дали „закрилата или помощта е преустановена поради каквато и да е причина“ може да се направи по отношение на повече от една зона, където лицето е пребивавало преди“. В подкрепа на становището си ВКБООН цитира своите Насоки за международна закрила № 13[40], споменати по-горе в точки 43 и 44, без да изяснява разминаванията между изявлението и тези насоки, които не изглежда да са били оттеглени. Не считам, че изявлението е по-убедително от насоките.

46. Поради това предлагам на Съда да отговори на първия и втория преюдициален въпрос по следния начин:

За да се прецени, за целта на член 12, параграф 1, буква а) от Директива 2011/95, дали закрилата или помощта от UNRWA е „преустановена“ по отношение на конкретно лице, което преди това се е ползвало от тази закрила или помощ, националните юрисдикции или компетентни административни органи следва да вземат предвид всички зони на дейност на UNRWA, в които молителят действително би имал достъп до закрила или помощ от UNRWA.

При тази преценка националните юрисдикции или административни органи трябва да вземат предвид всички релевантни факти, включително обстоятелствата относно личното положение на молителя и възможността му действително да осъществи достъп до тези зони на дейност.

### *B. По четвъртия въпрос*

47. С четвъртия си въпрос, който ще разгледам по-долу, запитващата юрисдикция по същество търси насоки относно географския район, който трябва да се вземе предвид при преценката дали условията за ipso facto предоставяне на статут на бежанец са престанали да съществуват от момента, в който молителят е напуснал обхванатата от мандата на UNRWA зона, и по-конкретно дали районът, който трябва да се вземе предвид, отразява този от отговора на първия и втория въпрос. Въпросът се основава на предпоставката, че клаузата за включване по член 12, параграф 1, буква а), второ изречение се е прилагала за молителя към момента, когато той е напуснал обхванатата от мандата на UNRWA зона, но че тя вече не се прилага към момента, в който компетентните национални административни или съдебни органи вземат решение по молбата, тоест че по отношение на молителя закрилата или помощта от UNRWA е преустановена към момента, когато е напуснал обхванатата от мандата на UNRWA зона, но че тя е възобновена там, преди да бъде взето окончателно решение по искането му за признаване ipso facto на статут на бежанец.

37 Върховен комисар на ООН за бежанците (ВКБООН), *Изявление относно тълкуването и прилагането на член 1, раздел D от Конвенцията от 1951 г. и член 12, параграф 1, буква а) от Директивата на ЕС за квалифицирането, издадено в контекста на преюдициалното запитване, отправено до Съда на Европейския съюз от Bundesverwaltungsgericht (Германия) на 3 юли 2019 г. – Федерална република Германия с/у XT (C-507/19)*, 18 август 2020 г., достъпно на: https://www.refworld.org/docid/5f3bdd234.html [последно посетена на 28 септември 2020 г.]. Това изявление изглежда не е било изпратено или депозирано в Съда, но е изброено в категорията „court intention/amicus curiae“ на интернет страницата на ВКБООН.

38 Пак там, бележка под линия 3.

39 Пак там, бележка под линия 23.

40 Насоки за международна закрила № 13: Приложимостта на член 1, раздел D от Конвенцията от 1951 г. за статута на палестинските бежанци, декември 2017, HCR/GIP/17/13.

*1. Резюме на доводите на страните*

48. Всички представили писмени становища страни се съгласяват, че отговорът на четвъртия въпрос трябва да отразява отговора на втория въпрос, тоест че за целите на преценката дали закрилата или помощта от UNRWA е била преустановена към момента, когато молителят е напуснал обхванатата от мандата на UNRWA зона, и за целите на преценката дали закрилата или помощта от UNRWA е била възобновена към момента на вземане на решение от компетентните национални административни или съдебни органи по молбата за предоставяне на статут на бежанец, трябва да се взема предвид един и същ географски район [41].

49. В подкрепа на тезата си по първи, втори и четвърти въпрос, според която релевантният географски район трябва да бъде зоната на дейност, в която молителят е имал обичайно пребиваване, в устното си становище в съдебно заседание френското правителство поддържа, че член 2, букви г) и н) от Директива 2011/95 използват това понятие за определяне на условията, при които дадено лице без гражданство трябва да бъде квалифицирано като бежанец, а член 11, параграф 1, буква е) от Директивата използва същото понятие за целите на определянето на обстоятелствата, при които дадено лице без гражданство престава да бъде бежанец.

*2. Съображения по четвъртия въпрос*

50. Първо, ще припомня, че член 12, параграф 1, буква а) изключва лицето от „кръга на бежанците“ и че условията за прилагането на тази разпоредба не са свързани с пребиваването, както бе посочено в точка 35 и сл. от настоящото заключение. Следователно фактът, че в член 2, букви г) и н) се споменава понятието „обичайно пребиваване“, не е определящ за отговора на поставените преюдициални въпроси. Второ, четвъртият (и вторият) въпрос се отнасят до положение, различно от това по член 11, параграф 1, буква е) от Директива 2011/95. Последната разпоредба се отнася до положение, при което лице без гражданство вече е получило статут на бежанец и обстоятелствата, в резултат на които това лице е било признато за бежанец, са престанали да съществуват, и се прилага във връзка с член 14, параграф 1 от Директива 2011/95, който задължава държавите членки да „отнемат[, прекратяват или отказват подновяването на] статута на бежанец“ на лице без гражданство, когато съответното лице престане да бъде бежанец в съответствие с *член 11*“ (курсивът е мой).

51. За разлика от това четвъртият въпрос е дали съответното лице изначално трябва да бъде признато за бежанец съгласно член 12, параграф 1, буква а), второ изречение. Тази разпоредба — ако обстоятелствата го изискват и трябва да се вземе последващо решение за отнемане — се прилага във връзка с член 14, параграф 3, който задължава държавите членки да „отнемат, прекратяват или отказват подновяването на статута на бежанец“ на лице без гражданство, „ако […] лицето е следвало да бъде или е изключено от кръга на бежанците съгласно *член 12*“ (курсивът е мой). В член 14, параграф 3 изобщо не се споменава за обичайно или друго пребиваване.

52. Поради това предлагам на Съда да отговори на четвъртия преюдициален въпрос по следния начин:

Районът, който трябва да се вземе предвид, за да се определи дали към момента на произнасяне по молба за ipso facto получаване на статут на бежанец съгласно член 12, параграф 1, буква а), второ изречение условията за прилагане на тази разпоредба вече не са налице, отразява района,

41 Становище на Белгия, точки 21—32 и 38—41, становище на Федерална република Германия, точка 35, становище на Федералната служба за миграцията и бежанците, точки 31 и 39 и становище на Европейската комисия, точка 29.

който трябва да се вземе предвид при преценката дали закрилата или помощта от UNRWA е „преустановена“ по отношение на конкретно лице, което преди това се е ползвало от тази закрила или помощ, както е описано в отговора на първия и втория въпрос.

### *Г. По третия въпрос*

53. С третия си въпрос запитващата юрисдикция по същество иска да се изясни дали лице без гражданство може да се позовава на заплаха за личната му безопасност, на която то се е изложило доброволно, преместващи се от една безопасна (или относително безопасна) зона на дейност на UNRWA към друга, в която има сериозна заплаха за личната му безопасност, и дали въз основа на този доброволно поет риск това лице може да претендира, че ipso facto има право на предимствата на статута на бежанец съгласно Директива 2011/95.

54. В решение El Kott Съдът вече е изяснил, че доброволното отпътуване от обхванатата от мандата на UNRWA зона не е достатъчно, за да се сложи край на изключването от предвидения в член 1, раздел D статут на бежанец[42]. Съдът обаче приема, че ако лице, което ефективно се е ползвало от закрила или помощ от UNRWA, престава да се ползва от нея поради причина, която не може да контролира и не зависи от волята му, тогава се прилага клаузата за включване по член 12, параграф 1, буква а) и лицето ipso facto има право на предимствата по Директивата, при условие че не се прилага нито една от останалите клаузи за изключване, посочени в член 12, параграф 1, буква б), в член 12, параграф 2 или в член 12, параграф 3 от Директива 2011/95[43].

55. В този контекст трябва да се счита, че дадено лице е било принудено да напусне обхванатата от мандата на UNRWA зона, ако е имало сериозна заплаха за личната му безопасност и UNRWA не е била в състояние да му осигури в тази зона условия на живот, отговарящи на мисията, с която тя е натоварена[44].

56. В духа на тези съображения считам, че по същия начин доброволното отпътуване от една безопасна (или относително безопасна) зона на дейност на UNRWA към друга, в която има сериозна заплаха за личната безопасност на съответното лице, не може да се изтъква в подкрепа на твърдението, че закрилата или помощта от UNRWA е „преустановена“ по отношение на това лице.

57. По-специално, когато заплахите за личната му безопасност в зоната на дейност, към която лицето е пътувало, са били известни или разумно предвидими за съответното лице и когато то не е могло разумно да очаква да се върне безопасно в безопасната (или относително безопасната) зона на дейност, от която е отпътувало, или в друга безопасна зона на дейност на UNRWA, не може да се приеме, че по отношение на него закрилата или помощта от UNRWA е била преустановена.

58. Добавям, че този извод не оставя съответното лице без защита. То все пак може да се ползва от субсидиарна закрила и принципът за *забрана на връщането* продължава да се прилага в съответствие с член 21 от Директива 2011/95, но не би трябвало да може да се позовава ipso facto на статута на бежанец въз основа на съзнателно и доброволно поети рискове.

42 Вж. решение от 19 декември 2012 г., Abed El Karem El Kott и др. (C-364/11, EU:C:2012:826, т. 49—51 и 59);

43 Пак там, точки 61, 64 и 65 и точка 1 от диспозитива.

44 Пак там, точка 63.

59. Следователно предлагам на Съда следния отговор на третия преюдициален въпрос:

Лице, което иска да му бъде признат статут на бежанец, не може в подкрепа на твърдението, че ipso facto има право на предимствата на статута на бежанец съгласно Директива 2011/95, да се позовава на заплахи за личната му безопасност, на които това лице се е изложило доброволно, преместваики се от една безопасна (или относително безопасна) зона на дейност на UNRWA към друга, в която има сериозна заплаха за личната му безопасност.

### *Д. По петия въпрос*

60. Запитващата юрисдикция поставя петия въпрос само в случай че обичайното пребиваване на молителя трябва да се счита за релевантно за отговора на втория и четвъртия въпрос. С оглед на предложения отговор на първите четири въпроса не е необходимо Съдът да отговаря на петия въпрос.

61. Комисията изтъква, че мястото на обичайно пребиваване не е определящо за втория и четвъртия въпрос, но че въпреки това на петия въпрос трябва да се отговори. В това отношение Комисията подчертава, че понятието „обичайно пребиваване“ е използвано в член 11, параграф 1, буква е) от Директива 2011/95, който е съответно приложим и за палестинците без гражданство.

62. От акта за преюдициално запитване е видно, че решението по молбата на ХТ за признаване на статут на бежанец все още не е окончателно, тъй като производството по обжалване не е приключило. Въпросът за последващо отнемане на статута на бежанец на ХТ не е част от подадената до запитващата юрисдикция ревизионна жалба и тази юрисдикция не е поискала от Съда да тълкува член 11, параграф 1, буква е) от тази директива. Както бе посочено в точка 50 от настоящото заключение, бъдещо хипотетично отнемане на статута на бежанец на ХТ въз основа на клаузата за изключване, предвидена в член 12, параграф 1, буква а), първо изречение, би се уреждало от член 14, параграф 3 от Директива 2011/95, който не се прилага във връзка с член 11, параграф 1, буква е). Затова според мен петият въпрос е от хипотетично естество, освен ако понятието „обичайно пребиваване“ на молителя е релевантно за отговора на втория и/или четвъртия въпрос. Считам (подобно на Комисията), че случаят не е такъв.

## IV. Заключение

63. С оглед на гореизложеното предлагам на Съда да отговори на отправените от Bundesverwaltungsgericht (Федерален административен съд, Германия) преюдициални въпроси по следния начин:

„1. За да се прецени, за целта на член 12, параграф 1, буква а) от Директива 2011/95 на Европейския парламент и на Съвета от 13 декември 2011 година относно стандарти за определянето на граждани на трети държави или лица без гражданство като лица, на които е предоставена международна закрила, за единния статут на бежанците или на лицата, които отговарят на условията за субсидиарна закрила, както и за съдържанието на предоставената закрила, дали закрилата или помощта от Агенцията на Организацията на обединените нации за подпомагане и работа с палестинските бежанци в Близкия изток (UNRWA) е „преустановена“ по отношение на конкретно лице, което преди това се е ползвало от тази закрила или помощ, националните юрисдикции или компетентни административни органи следва да вземат предвид всички тези зони на дейност на UNRWA, в които молителят действително би имал достъп до закрила или помощ от UNRWA.

При тази преценка националните юрисдикции или административни органи трябва да вземат предвид всички релевантни факти, включително обстоятелствата относно личното положение на молителя и възможността му действително да осъществи достъп до тези зони на дейност.

2. Районът, който трябва да се вземе предвид, за да се определи дали към момента на произнасяне по молба за ipso facto получаване на статут на бежанец съгласно член 12, параграф 1, буква а), второ изречение от Директива 2011/95 условията за прилагане на тази разпоредба вече не са налице, отразява района, който трябва да се вземе предвид при преценката дали закрилата или помощта от UNRWA е „преустановена“ по отношение на конкретно лице, което преди това се е ползвало от тази закрила или помощ, както е описано в отговора на първия и втория въпрос.

3. Лице, което иска да му бъде признат статут на бежанец, не може в подкрепа на твърдението, че ipso facto има право на предимствата на статута на бежанец съгласно Директива 2011/95, да се позовава на заплахи за личната му безопасност, на които това лице се е изложило доброволно, преместващи се от една безопасна (или относително безопасна) зона на дейност на UNRWA към друга, в която има сериозна заплаха за личната му безопасност.

4. Предвид отговора на първите четири преюдициални въпроса не е необходимо Съдът да отговаря на петия въпрос“.