Zbornik sudske prakse

MIŠLJENJE NEZAVISNOG ODVJETNIKA
EVGENIJA TANCHEVA
od 1. listopada 2020.[1]

Predmet C-507/19

Savezna Republika Njemačka
protiv
XT-a

(zahtjev za prethodnu odluku koji je uputio Bundesverwaltungsgericht (Savezni upravni sud, Njemačka))

„Zahtjev za prethodnu odluku – Područje slobode, sigurnosti i pravde – Politika azila – Palestinac bez državljanstva – Prestanak UNRWA-ine zaštite ili pomoći – Uvjeti za odobravanje *ipso facto* statusa izbjeglice"

1. Ovim zahtjevom za prethodnu odluku Bundesverwaltungsgericht (Savezni upravni sud, Njemačka) od Suda traži da pojasni određene aspekte članka 12. stavka 1. točke (a) Direktive 2011/95/EU[2]. Predmet se odnosi na to treba li za palestinskog izbjeglicu smatrati da „nema pravo na stjecanje statusa izbjeglice" ili da ima „*ipso facto*" taj status u smislu članka 12. stavka 1. točke (a) Direktive 2011/95 te, konkretnije, na važnost koju za odgovor na to pitanje ima činjenica da je podnositelj zahtjeva prije svojeg odlaska u državu članicu Europske unije svoje boravište premjestio iz jednog UNRWA-ina „područja djelovanja" u drugo. Valja istaknuti da je podnositelj zahtjeva prvo boravio u Siriji, potom se na dulje vrijeme preselio u Libanon te se nakon toga na veoma kratko razdoblje vratio u Siriju prije nego što je kopnenim putem otputovao u Njemačku. Sud koji je uputio zahtjev traži smjernice u pogledu zemljopisnog područja koje treba uzeti u obzir prilikom određivanja statusa podnositelja zahtjeva u skladu s člankom 12. stavkom 1. točkom (a) te direktive.

I. Pravni okvir

A. Međunarodno pravo

1. Ženevska konvencija

2. Konvencija o statusu izbjeglica, potpisana u Ženevi 28. srpnja 1951. (Zbornik međunarodnih ugovora Ujedinjenih naroda, sv. 189., str. 150., br. 2545 (1954.)), stupila je na snagu 22. travnja 1954. Dopunjena je Protokolom o statusu izbjeglica, koji je sklopljen u New Yorku 31. siječnja 1967., a na snagu je stupio 4. listopada 1967. (u daljnjem tekstu: Ženevska konvencija).

1 Izvorni jezik: engleski

2 Direktiva Europskog parlamenta i Vijeća od 13. prosinca 2011. o standardima za kvalifikaciju državljana trećih zemalja ili osoba bez državljanstva za ostvarivanje međunarodne zaštite, za jedinstveni status izbjeglica ili osoba koje ispunjavaju uvjete za supsidijarnu zaštitu te sadržaj odobrene zaštite (SL 2011., L 337, str. 9.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 19., svezak 13., str. 248. i ispravak SL 2020., L 76, str. 37.)

3. U članku 1. odjeljku A Ženevske konvencije među ostalim je definiran pojam „izbjeglica” za potrebe tog akta, dok članak 1. odjeljak D predviđa:

„Ova se Konvencija neće odnositi na osobe koje trenutno primaju pomoć ili zaštitu tijela ili agencija Ujedinjenih naroda, osim Visokog povjerenika Ujedinjenih naroda za izbjeglice.

Ukoliko takva zaštita ili pomoć prestane uslijed bilo kojih razloga, a položaj tih osoba nije određen u skladu s odgovarajućim rezolucijama koje je usvojila Opća skupština Ujedinjenih naroda, osobe će *ipso facto*, imati pravo na povlastice koje pruža ova Konvencija.”

2. UNRWA

4. Rezolucijom Opće skupštine Ujedinjenih naroda br. 302 (IV) od 8. prosinca 1949., koja se odnosi na pomoć palestinskim izbjeglicama, uspostavljena je Agencija Ujedinjenih naroda za pomoć palestinskim izbjeglicama na Bliskom istoku (UNRWA). Mandat te agencije redovito je obnavljan te njezin trenutni mandat istječe 30. lipnja 2023.[3]. Njezina je zadaća poboljšati dobrobit palestinskih izbjeglica i njihov razvoj kao ljudskih bića.

3. UNHCR

5. Ured Visokog povjerenika Ujedinjenih naroda za izbjeglice (u daljnjem tekstu: UNHCR) osnovan je 14. prosinca 1950. Rezolucijom br. 428 (V) Opće skupštine Ujedinjenih naroda. UNHCR je pomoćni organ Ujedinjenih naroda u smislu članka 22. Povelje UN-a.

B. Pravo Unije

6. Direktivom 2011/95/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 13. prosinca 2011. o standardima za kvalifikaciju državljana trećih zemalja ili osoba bez državljanstva za ostvarivanje međunarodne zaštite, za jedinstveni status izbjeglica ili osoba koje ispunjavaju uvjete za supsidijarnu zaštitu te sadržaj odobrene zaštite preinačena je i stavljena izvan snage Direktiva 2004/83/EZ[4], u interesu jasnoće jer je na potonjoj direktivi izvršeno više bitnih izmjena. Međutim, članak 12. stavak 1. točka (a) ostao je nepromijenjen.

7. Uvodna izjava 4. Direktive 2011/95 predviđa da Ženevska konvencija i Protokol predstavljaju temelj međunarodnog pravnog režima za zaštitu izbjeglica. Tekst te uvodne izjave jednak je tekstu uvodne izjave 3. Direktive 2004/83.

8. Uvodna izjava 12. Direktive 2011/95 predviđa da je glavni cilj te direktive, s jedne strane, osigurati da države članice primjenjuju zajedničke kriterije za utvrđivanje osoba kojima je zaista potrebna međunarodna zaštita i, s druge strane, osigurati da tim osobama u svim državama članicama bude dostupna minimalna razina pogodnosti. Uvodna izjava 6. Direktive 2004/83 glasila je jednako.

9. U uvodnim izjavama 22. do 24. Direktive 2011/95 navedeno je sljedeće:

„(22) Konzultacije s visokim povjerenikom za izbjeglice Ujedinjenih naroda mogu dati vrijedne smjernice državama članicama prilikom određivanja statusa izbjeglica u skladu s člankom 1. Ženevske konvencije.

3 Vidjeti rezoluciju Opće skupštine od 13. prosinca 2019., A/RES/74/83.

4 Direktiva Vijeća od 29. travnja 2004. o minimalnim normama za kvalifikaciju i status državljana treće zemlje ili osoba bez državljanstva kao izbjeglica ili osoba kojima je na drugi način potrebna međunarodna zaštita te o sadržaju odobrene zaštite (SL 2004., L 304, str. 12.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 19., svezak 12., str. 64.)

(23) Trebalo bi utvrditi standarde za utvrđivanje statusa izbjeglice i njegovog sadržaja kako bi se nadležnim tijelima država članica pomoglo pri primjeni Ženevske konvencije.

(24) Nužno je uvesti zajedničke kriterije prema kojima će se tražiteljima azila priznavati status izbjeglica u smislu članka 1. Ženevske konvencije."

10. Članak 1. Direktive 2011/95, naslovljen „Cilj", propisuje:

„Cilj je ove Direktive utvrditi standarde u pogledu kvalifikacije državljana trećih zemalja ili osoba bez državljanstva kao korisnika međunarodne zaštite, jedinstvenog statusa izbjeglica ili osoba koje ispunjavaju uvjete za supsidijarnu zaštitu te sadržaja odobrene zaštite."

11. Članak 2. te direktive, naslovljen „Definicije", predviđa:

„Za potrebe ove Direktive primjenjuju se sljedeće definicije:

(a) ‚međunarodna zaštita' znači status izbjeglice i status osobe kojoj je odobrena supsidijarna zaštita kako je definirana u točkama (e) i (g);

(b) ‚korisnik međunarodne zaštite' znači osoba kojoj je odobren status izbjeglice ili status osobe kojoj je odobrena supsidijarna zaštita kako su definirani u točkama (e) i (g);

(c) ‚Ženevska konvencija' znači Konvencija o statusu izbjeglica sklopljena u Ženevi 28. srpnja 1951., kako je izmijenjena Protokolom iz New Yorka od 31. siječnja 1967.;

(d) ‚izbjeglica' znači državljanin treće zemlje koji je, zbog osnovanog straha od proganjanja zbog svoje rase, vjere, nacionalnosti, političkog mišljenja ili pripadnosti određenoj društvenoj skupini, izbjegao iz svoje nacionalne države te nije u mogućnosti ili, zbog takvog straha, ne želi staviti se pod zaštitu te države, kao i osoba bez državljanstva koja se nalazi izvan države prethodnog uobičajenog boravišta, a koja se zbog istih gore navedenih razloga, ili zbog takvog straha, ne želi vratiti u tu državu, te na koju se ne primjenjuje članak 12.;

(e) ‚status izbjeglice' znači priznavanje kao izbjeglice državljanina treće zemlje ili osobe bez državljanstva od strane države članice;

(f) ‚osoba koja ispunjava uvjete za supsidijarnu zaštitu' znači državljanin treće zemlje ili osoba bez državljanstva koja ne ispunjava uvjete za dobivanje statusa izbjeglice ali za koju se opravdano vjeruje da bi […] dotična osoba, ako bi se vratila u svoju državu porijekla ili, ako se radi o osobi bez državljanstva, u državu prethodnog uobičajenog boravišta, bila izložena trpljenju ozbiljne nepravde kako je definirano člankom 15., i na koju se ne primjenjuje članak 17. stavci 1. i 2., te koja nije u mogućnosti ili, zbog takve opasnosti, ne želi staviti se pod zaštitu te države;

(g) ‚status osobe kojoj je odobrena supsidijarna zaštita' znači priznavanje, od strane države članice, državljanina treće zemlje ili osobe bez državljanstva kao osobe koja ispunjava uvjete za supsidijarnu zaštitu;

(h) ‚zahtjev za međunarodnu zaštitu' znači zahtjev za zaštitu koji državi članici podnosi državljanin treće zemlje ili osoba bez državljanstva, a može se shvatiti kao traženje statusa izbjeglice ili supsidijarne zaštite, pri čemu podnositelj zahtjeva ne traži izrijekom drugu vrstu zaštite koja je izvan djelokruga ove Direktive, a koja se može zasebno tražiti;

(i) ‚podnositelj zahtjeva' znači državljanin treće zemlje ili osoba bez državljanstva koja je podnijela zahtjev za međunarodnu zaštitu u pogledu kojeg još nije donesena konačna odluka;

[…]

(n) ‚zemlja podrijetla' znači zemlja ili zemlje državljanstva ili, za osobe bez državljanstva, prethodnog uobičajenog boravišta."

12. Članak 5., naslovljen „Potrebe za međunarodnom zaštitom koje nastaju na licu mjesta (*sur place*)", u stavku 3. predviđa:

„Ne dovodeći u pitanje Ženevsku konvenciju, države članice mogu odrediti da se podnositelju zahtjeva koji naknadno podnese zahtjev u pravilu neće priznati status izbjeglice ako se opasnost od proganjanja temelji na okolnostima koje je podnositelj zahtjeva stvorio svojom vlastitom odlukom nakon što je napustio zemlju podrijetla."

13. Članak 11., naslovljen „Prestanak statusa", propisuje sljedeće:

„1. […] [O]soba bez državljanstva prestaje biti izbjeglica ako […]:

[…]

(f) […] može se, radi li se o osobi bez državljanstva, vratiti u zemlju prethodnog uobičajenog boravišta jer više ne postoje okolnosti na temelju kojih mu je priznat status izbjeglice.

2. Razmatrajući točk[u] […] (f) stavka 1., države članice uzimaju u obzir podatak o tome je li promjena okolnosti značajna i stalna, da se strah izbjeglice od proganjanja više ne može smatrati osnovanim.

3. Točka[a] […] (f) stavka 1. ne primjenjuj[e] se na izbjeglicu koji se može pozvati na nepobitne razloge koji proizlaze iz prethodnog proganjanja zbog toga što se odbio izložiti zaštiti […], radi li se o osobi bez državljanstva, zemlje prethodnog uobičajenog boravišta."

14. Članak 12., naslovljen „Isključenje", propisuje:

„1. […] [O]soba bez državljanstva nema[…] pravo na stjecanje statusa izbjeglice ako:

(a) [je obuhvaćena] člankom 1.D Ženevske konvencije, koji se odnosi na zaštitu ili pomoć što je pružaju tijela ili agencije Ujedinjenih naroda, osim visokog povjerenika Ujedinjenih naroda za izbjeglice. Ako je takva zaštita ili pomoć prestala zbog bilo kojeg razloga, a da položaj takv[e osobe] nije konačno riješen u skladu s odgovarajućim rezolucijama koje je usvojila Opća skupština Ujedinjenih naroda, ov[a osoba] ima[…] *ipso facto* pravo na povlastice iz ove Direktive;

[…]"

15. Članak 14., naslovljen „Opoziv, poništenje ili odbijanje obnavljanja statusa izbjeglice", predviđa:

„1. […] [D]ržave članice će opozvati, poništiti ili odbiti obnoviti status izbjeglice […] osobi bez državljanstva koji je odobrilo izvršno, upravno, sudsko ili neformalno sudsko tijelo ako on[a] više ni[je] izbjeglic[a] u skladu s člankom 11.

[…]

3. Države članice će opozvati, poništiti ili odbiti obnoviti status izbjeglice […] osobi bez državljanstva ako dotična država članica otkrije, nakon što je takvoj osobi odobren status izbjeglice, da:

(a) sukladno članku 12. dotična osoba nije trebala imati ili nema pravo na stjecanje statusa izbjeglice

[…].”

II. Činjenično stanje spora u glavnom postupku i prethodna pitanja

16. Prema odluci kojom je upućen zahtjev, XT (u daljnjem tekstu također: podnositelj zahtjeva) je osoba bez državljanstva palestinskog podrijetla, rođena 1991. u Damasku, u Siriji. Registriran je pri UNRWA-i kao palestinski izbjeglica u kampu Jarmuk, koji se nalazi u južnom dijelu Damaska.

17. U razdoblju između nepoznatog datuma u listopadu 2013. i 20. studenoga 2015. nalazio se u Libanonu, gdje je imao privremene radne odnose ili obavljao povremene poslove. Iz odluke kojom je upućen zahtjev nije jasno je li tijekom tog razdoblja zatražio i/ili dobio ikakvu opipljivu pomoć od UNRWA-e.

18. XT je potom napustio Libanon i otišao u Qudsayu, u Siriji, gdje je kratko boravio kod članova svoje obitelji. Nekoliko dana poslije napustio je Siriju i kopnenim putem otputovao u Njemačku. Iz spisa nije jasno koliko je točno boravio u Siriji, ali iz očitovanja Bundesamta für Migration und Flüchtlinge (Savezni ured za migraciju i izbjeglice, Njemačka) proizlazi da je „krajem studenoga” napustio Libanon. Dakle, u Siriji je prije odlaska u Njemačku boravio najviše deset dana. U odluci kojom je upućen zahtjev navodi se da su Sirija, Jordan i Libanon u trenutku kada je XT napustio Siriju već bili zatvorili svoje granice za palestinske izbjeglice iz Sirije.

19. Čini se da su rat i sukob u Siriji znatno ograničavali UNRWA-inu sposobnost pružanja zaštite i pomoći u tom području djelovanja[5] u vrijeme kada ga je XT napustio[6]. Međutim, ta je agencija, prema vlastitim navodima, nastavila pružati pomoć u tom području djelovanja te je unatoč složenim izazovima „nastavila svoj program podupiranja zdravstvene skrbi, obrazovanja, strukovnog osposobljavanja, mikropoduzetnika, mladeži i socijalnih usluga, prilagodivši ih ograničenjima izazvanima oružanim sukobom”[7].

20. XT je u prosincu 2015. došao u Njemačku te je u veljači 2016. zatražio azil. Savezni ured za migraciju i izbjeglice mu je odlukom od 29. kolovoza 2016. odobrio supsidijarnu zaštitu, ali mu je uskratio status izbjeglice. Verwaltungsgericht (Upravni sud, Njemačka) je presudom od 24. studenoga 2016. prihvatio njegovu žalbu i naložio da mu se prizna status izbjeglice.

21. Oberverwaltungsgericht (Visoki upravni sud, Njemačka) u žalbenom je postupku odbio žalbu koju je Savezna Republika Njemačka podnijela protiv odluke Verwaltungsgerichta (Upravni sud), u bitnome utvrdivši da je XT kao Palestinac bez državljanstva izbjeglica u smislu pravnih odredbi kojima je članak 12. stavak 1. točka (a) Direktive 2011/95 prenesen u njemačko pravo. Prema navodu Oberverwaltungsgerichta (Visoki upravni sud), XT je primao UNRWA-inu zaštitu, koja je prestala zbog razloga koje nije mogao kontrolirati. Oberverwaltungsgericht (Visoki upravni sud) utvrdio je da

5 UNRWA Zapadnu obalu, Gazu, Siriju, Libanon i Jordan pojedinačno redovito naziva „područjima djelovanja”, dok ih zajedno naziva svojim „mandatnim područjem”. Ta se terminologija koristi i u sudskoj praksi Suda; vidjeti presude od 17. lipnja 2010., Bolbol (C-31/09, EU:C:2010:351, t. 7.); od 19. prosinca 2012., Abed El Karem El Kott i dr. (C-364/11, EU:C:2012:826, t. 7.); i od 25. srpnja 2018., Alheto (C-585/16, EU:C:2018:584, t. 7.); također vidjeti mišljenje nezavisne odvjetnice E. Sharpston u predmetu Bolbol (C-31/09, EU:C:2010:119, t. 11. i bilj. 10), gdje se upućuje na UNRWA-ine pročišćene upute za prijavu i registraciju (UNRWA Consolidated Eligibility and Registration Instructions (u daljnjem tekstu: CERI)), t. VII. E.

6 U „sažetku” UNRWA-ina godišnjeg izvješća o radu iz 2015., str. 1., navedeno je da je samo 44 od 118 UNRWA-inih škola nastavilo raditi (premda ih je još 55 radilo u poslijepodnevnoj smjeni), da je 15 od 23 zdravstvena centra i dalje bilo otvoreno te da su zbog manjka u proračunu isporučene samo tri od šest rundi gotovinske pomoći.

7 Na UNRWA-inoj internetskoj stranici trenutno stoji, pod naslovom „What we do – Emergency Response” („Što radimo – hitne intervencije”), da je „tekući sukob u Siriji postao jedan od najozbiljnijih izazova s kojima se UNRWA suočila u svojih šest desetljeća rada s palestinskim izbjeglicama. Neprekidno nasilje sve više utječe na palestinske izbjeglice, zbog čega se raselilo više od 50 posto registriranih izbjeglica, uključujući više od 270 000 izbjeglica u samoj Siriji. Unatoč znatnim izazovima, Agencija nastavlja palestinskim izbjeglicama u Siriji i onima koji su pobjegli u susjedne zemlje pružati hitnu pomoć, zdravstvenu skrb, zaštitu i obrazovne usluge, kao i mikrofinanciranjem pomagati mikropoduzetnicima da nastave raditi”. Vidjeti poveznicu https://www.unrwa.org/what-we-do/emergency-response; posljednji put posjećena [28. rujna 2020.]

je njegova osobna sigurnost bila u opasnosti kada je napustio Siriju te da u drugim UNRWA-inim područjima djelovanja nije imao pristup zaštiti koju ta agencija pruža s obzirom na to da su Jordan i Libanon već bili zatvorili svoje granice palestinskim izbjeglicama iz Sirije. Utvrdio je da su XT-a na odlazak iz Sirije prisilile okolnosti koje nije mogao kontrolirati te da njegov odlazak nije moguće smatrati dobrovoljnim. To, prema navodu tog suda, potvrđuje činjenica da je XT-u odobrena supsidijarna zaštita [8].

22. Savezna Republika Njemačka podnijela je kasacijsku žalbu (*Revision*) Bundesverwaltungsgerichtu (Savezni upravni sud, Njemačka).

23. Taj je sud prekinuo postupak i Sudu uputio sljedeća pitanja:

„1. Treba li prilikom ocjenjivanja je li, u smislu članka 12. stavka 1. točke (a) druge rečenice Direktive 2011/95/EU, Palestinac bez državljanstva izgubio zaštitu ili pomoć koju UNRWA pruža u zemljopisnom smislu uzeti u obzir samo konkretno područje djelovanja (pojas Gaze, Jordan, Libanon, Sirija, Zapadna obala) u kojem je osoba bez državljanstva prilikom napuštanja mandatnog područja UNRWA-e imala stvarno boravište (u ovom slučaju: Sirija) ili treba uzeti u obzir i druga područja djelovanja u okviru mandatnog područja UNRWA-e?

2. U slučaju da ne treba uzeti u obzir samo područje djelovanja iz kojeg se odlazi: treba li uvijek i neovisno o drugim uvjetima uzeti u obzir sva područja djelovanja na mandatnom području? Ako je odgovor negativan: treba li druga područja djelovanja uzeti u obzir samo ako je između osobe bez državljanstva i tog područja djelovanja postojala relevantna (teritorijalna) povezanost? Je li za takvu povezanost prilikom odlaska potrebno imati uobičajeno boravište, bilo postojeće ili nekadašnje? Treba li prilikom provjere relevantne (teritorijalne) povezanosti uzeti u obzir druge okolnosti? Ako je odgovor pozitivan: koje? Ovisi li to o pitanju je li moguće i razumno da osoba bez državljanstva u trenutku napuštanja mandatnog područja UNRWA-e uđe u relevantno područje djelovanja?

3. Ima li osoba bez državljanstva, koja napusti mandatno područje UNRWA-e jer se u području djelovanja na kojem je smješteno njezino stvarno boravište nalazi u situaciji u kojoj je njezina osobna sigurnost ozbiljno ugrožena te joj UNWRA ondje ne može pružiti zaštitu ili pomoć, *ipso facto* pravo na povlastice iz Direktive 2011/95/EU u smislu njezina članka 12. stavka 1. točke (a) druge rečenice i u slučaju kada se uputi u to područje djelovanja, a da joj pritom u području djelovanja na kojem je smješteno njezino prethodno boravište osobna sigurnost nije bila ozbiljno ugrožena i da s obzirom na okolnosti u trenutku prelaska ne može računati na to da će u području djelovanja u koje odlazi dobiti zaštitu ili pomoć UNRWA-e te da će se u dogledno vrijeme moći vratiti u područje djelovanja na kojem se nalazi njezino dotadašnje boravište?

4. Treba li uzeti u obzir samo područje djelovanja na kojem se nalazi posljednje uobičajeno boravište kako bi se ocijenilo treba li osobi bez državljanstva odbiti odobrenje *ipso facto* statusa izbjeglice jer su uvjeti iz članka 12. stavka 1. točke (a) druge rečenice Direktive 2011/95/EU prestali postojati nakon napuštanja mandatnog područja UNRWA-e? Ako je odgovor negativan: treba li uzeti u razmatranje i područja koja u skladu s točkom 2. valja uzeti u obzir u trenutku odlaska? Ako je odgovor negativan: koji su kriteriji za utvrđivanje područja koja u trenutku donošenja odluke o zahtjevu valja uzeti u obzir? Znači li prestanak postojanja uvjeta navedenih u članku 12. stavku 1. točki (a) drugoj rečenici Direktive 2011/95/EU da su (državna ili slična) tijela u relevantnom području djelovanja spremna (opet) prihvatiti osobu bez državljanstva?

5. U slučaju da je u vezi s postojanjem ili prestankom postojanja uvjeta navedenih u članku 12. stavku 1. točki (a) drugoj rečenici Direktive 2011/95/EU relevantno područje djelovanja na kojem se nalazi (posljednje) uobičajeno boravište: koji su kriteriji relevantni za utvrđivanje uobičajenog

8 Točka 4. odluke kojom je upućen zahtjev

boravišta? Je li potrebno imati zakonito boravište koje je odobrila država boravišta? Ako je odgovor negativan: je li potrebno da odgovorna tijela na području djelovanja barem budu svjesna boravka dotične osobe bez državljanstva? Ako je u tom pogledu odgovor pozitivan: moraju li odgovorna tijela biti konkretno upoznata s prisutnošću pojedinca bez državljanstva ili je dovoljno da su svjesna njegova boravka kao člana veće skupine osoba? Ako je odgovor negativan: je li dovoljan sâm dulji stvarni boravak?"

24. Pisana očitovanja podnijeli su belgijska i njemačka vlada te Savezni ured za migraciju i izbjeglice i Europska komisija. Njemačka i francuska vlada te Komisija iznijele su usmena očitovanja na raspravi održanoj 10. lipnja 2020.

III. Analiza

A. Uvodne napomene

25. Prije razmatranja postavljenih pitanja smatram korisnim navesti par uvodnih napomena o Direktivi 2011/95 i o zemljopisnom opsegu UNRWA-inih djelovanja.

1. Direktiva 2011/95

26. Direktiva 2011/95 usvojena je 13. prosinca 2011. Njome je preinačena i izvan snage stavljena Direktiva 2004/83. Iako su drugi dijelovi direktive izmijenjeni, članak 12. stavak 1. točka (a) u bitnome je jednak u obje direktive; izvršene su samo pravopisne izmjene. Sudska praksa koja se tiče članka 12. stavka 1. točke (a) Direktive 2004/83 stoga mora vrijediti i za članak 12. stavak 1. točku (a) Direktive 2011/95.

27. Članak 12. stavak 1. točka (a) ima dva dijela. U prvom su dijelu iz stjecanja prava na „status izbjeglice" u smislu te direktive isključene osobe obuhvaćene člankom 1. odjeljkom D Ženevske konvencije. Članak 1. odjeljak D prvi podstavak Ženevske konvencije iz područja primjene te konvencije isključuje osobe koje „trenutno" primaju UNRWA-inu zaštitu ili pomoć (klauzula o isključenju)[9]. U skladu s drugim podstavkom članka 1. odjeljka D, ako „takva zaštita ili pomoć prestane uslijed bilo kojih razloga", a položaj tih osoba nije određen u skladu s odgovarajućim rezolucijama Opće skupštine UN-a, te osobe imaju *ipso facto* pravo na povlastice koje pruža Ženevska konvencija (klauzula o uključenju). Jasno je da položaj palestinskih izbjeglica registriranih pri UNRWA-i još nije tako određen[10]. Članak 12. stavak 1. točka (a) druga rečenica Direktive 2011/95, u engleskoj verziji, u bitnome reproducira članak 1. odjeljak D drugi dio, pri čemu je, među ostalim, riječ „Konvencija" zamijenjena riječju „Direktiva"[11]. Iz toga logično proizlazi, kao i iz ustaljene sudske prakse, da klauzula o uključenju sadržana u drugoj rečenici članka 12. stavka 1. točke (a) postaje relevantna samo ako se primjenjuje klauzula o isključenju sadržana u prvoj rečenici članka 12. stavka 1. točke (a)[12].

9 U članku 1. odjeljku D Ženevske konvencije i članku 12. stavku 1. točki (a) Direktive 2011/95 govori se o „zaštiti ili pomoći koju pružaju tijela ili agencije Ujedinjenih naroda, osim Visokog povjerenika Ujedinjenih naroda za izbjeglice". Taj se tekst u praksi odnosi samo na UNRWA-u.

10 Vidjeti, primjerice, rezoluciju Opće skupštine UN-a od 13. prosinca 2019., A/RES/74/85.

11 Francuska verzija članka 12. stavka 1. točke (a) razlikuje se od francuske verzije odgovarajuće odredbe Ženevske konvencije; međutim, razlikuje se samo u izričaju, a ne sadržaju, i razlike, čini se, više približavaju francusku i englesku verziju Direktive.

12 Presuda od 17. lipnja 2010., Bolbol (C-31/09, EU:C:2010:351, t. 55. i 56.)

28. Dok se Ženevska konvencija odnosi samo na „izbjeglice”, Direktiva 2011/95 i Direktiva 2004/83 obuhvaćaju i „supsidijarnu zaštitu”. Zbog tog razloga, dok klauzula o isključenju sadržana u članku 1. odjeljku D Ženevske konvencije pokriva čitavu tu konvenciju, isključenje na temelju članka 12. stavka 1. točke (a) navedenih dviju direktiva odnosi se samo na status „izbjeglice”. Sukladno tomu, osoba na temelju Direktive 2011/95 može biti isključena iz statusa izbjeglice, ali i dalje imati pravo na supsidijarnu zaštitu.

29. Sud je u pogledu Direktive 2011/95 više puta naveo da iz uvodnih izjava 4., 23. i 24. te direktive proizlazi da je Ženevska konvencija temelj međunarodnog pravnog režima za zaštitu izbjeglica, da su odredbe te direktive koje se odnose na određivanje toga kome se može priznati status izbjeglice te na sadržaj tog statusa usvojene kako bi se nadležnim tijelima država članica pomoglo pri primjeni te konvencije na temelju zajedničkih pojmova i kriterija[13] te da odredbe te direktive, poput odredbi Direktive 2004/83, stoga treba tumačiti s obzirom na opći smisao i cilj Ženevske konvencije te u skladu s tom konvencijom i ostalim odgovarajućim ugovorima u smislu članka 78. stavka 1. UFEU-a[14]. Sud je dalje utvrdio da te odredbe, kako proizlazi iz uvodne izjave 10. Direktive 2004/83, treba tumačiti poštujući temeljna prava i načela koja su prihvaćena, među ostalim, Poveljom[15].

2. Zemljopisni opseg UNRWA-inih djelovanja

30. UNRWA djeluje unutar *mandatnog područja* koje se sastoji od pet *područja djelovanja*, to jest od Zapadne obale, Gaze, Jordana, Libanona i Sirije[16], gdje pruža zaštitu i/ili pomoć[17] palestinskim izbjeglicama i određenim drugim kategorijama korisnika kao što su „siromašno stanovništvo Jeruzalema i siromašno stanovništvo Gaze” i neregistrirane osobe koje su razmještene zbog rata iz 1967. i kasnijih sukoba[18]. Iz načina na koji je činjenično stanje predmetnog slučaja opisano u odluci kojom je upućen zahtjev čini se da je XT „palestinski izbjeglica”. Dva područja djelovanja u kojima je XT boravio nalaze se u dvjema različitim suverenim državama, Siriji i Libanonu. Međutim, ona su oba dio UNRWA-ina „mandatnog područja”.

13 Vidjeti presude od 13. rujna 2018., Ahmed (C-369/17, EU:C:2018:713, t. 40. i navedenu sudsku praksu) i od 14. svibnja 2019., M i dr. (opoziv statusa izbjeglice) (C-391/16, C-77/17 i C-78/17, EU:C:2019:403, t. 81.) te u istom smislu, u pogledu odgovarajućih uvodnih izjava 3., 16. i 17. Direktive 2004/83, presude od 17. lipnja 2010., Bolbol (C-31/09, EU:C:2010:351, t. 37.); od 19. prosinca 2012., Abed El Karem El Kott i dr. (C-364/11, EU:C:2012:826, t. 42.) i od 31. siječnja 2017., Lounani (C-573/14, EU:C:2017:71, t. 41.).

14 Presude od 19. prosinca 2012., Abed El Karem El Kott i dr. (C-364/11, EU:C:2012:826, t. 43.) i od 13. rujna 2018., Ahmed (C-369/17, EU:C:2018:713, t. 40. i 41.)

15 Presude od 2. ožujka 2010., Salahadin Abdulla i dr. (C-175/08, C-176/08, C-178/08 i C-179/08, EU:C:2010:105, t. 52. do 54.); od 19. prosinca 2012., Abed El Karem El Kott i dr. (C-364/11, EU:C:2012:826, t. 43.) i od 2. prosinca 2014., A i dr. (C-148/13 do C-150/13, EU:C:2014:2406, t. 45. i 46.)

16 Ta se terminologija koristi u rezolucijama Opće skupštine UN-a koje se odnose na UNRWA-u kao i u UNRWA-inim spisima u kojima je opisana ta agencija i njezine aktivnosti. Kao primjer vidjeti 9. uvodnu izjavu rezolucije Opće skupštine A/RES/69/88 od 5. prosinca 2014. i 25. uvodnu izjavu rezolucije Opće skupštine A/RES/72/82 od 7. prosinca 2017., gdje se upućuje na „sva područja djelovanja, to jest na Jordan, Sirijsku Arapsku Republiku i okupirana palestinska područja”. Također vidjeti 15. uvodnu izjavu rezolucije Opće skupštine od 9. prosinca 2015. – [UNRWA-ino] djelovanje za palestinske izbjeglice na Bliskom istoku, A/RES/70/85. Tu je terminologiju i Sud izričito koristio u svojim presudama od 17. lipnja 2010., Bolbol (C-31/09, EU:C:2010:351, t. 7.); od 19. prosinca 2012., Abed El Karem El Kott i dr. (C-364/11, EU:C:2012:826, t. 7.), i od 25. srpnja 2018., Alheto (C-585/16, EU:C:2018:584, t. 7.).

17 Svjestan sam da se može raspravljati o tome pruža li UNRWA doista „zaštitu” te ima li „zaštitni mandat”. Nezavisna odvjetnica E. Sharpston u svojem je mišljenju u predmetu El Kott izrazila stajalište da UNRWA „nije osnovana kako bi pružala, niti je ikada pružala, ‚zaštitu’ palestinskim izbjeglicama”, čime je zauzela strogo stajalište u pogledu značenja riječi „zaštita” u tom kontekstu (vidjeti točku 66. te bilješke 6 i 30 tog mišljenja), usredotočivši se na nepostojanje policijske ili drugih sigurnosnih snaga pod kontrolom te agencije. Sama UNRWA zauzela je drukčije stajalište, kako je izraženo, među ostalim, u njezinoj publikaciji „Zaštita palestinskih izbjeglica”, gdje agencija navodi da je Opća skupština UN-a u rezoluciji A/RES/69/88 od 5. prosinca 2014. potvrdila njezin „zaštitni mandat” priznavši „vrijedan posao koji Agencija obavlja u pružanju *zaštite* palestinskom narodu, osobito palestinskim izbjeglicama” (isti se tekst nalazi i u rezoluciji Opće skupštine UN-a A/RES/72/82 od 7. prosinca 2017.). Te rezolucije ujedno pohvaljuju UNRWA-u za njezine izvanredne napore „u pružanju zaklona […], *zaštite* i druge humanitarne pomoći” tijekom „vojnih operacija u srpnju i kolovozu 2014.” te sadržavaju riječi „posebne hvale” za UNRWA-u zbog „bitne uloge koju više od [60/65] godina igra u pružanju ključnih usluga za […] *zaštitu* palestinskih izbjeglica […]”. Rješenje tih pitanja nije od odlučujuće važnosti za potrebe odgovaranja na prethodna pitanja u ovom predmetu.

18 Vidjeti CERI, t. I. i III. „Palestinski izbjeglice” u CERI-ju su definirani kao „osobe čije je uobičajeno boravište između 1. lipnja 1946. i 15. svibnja 1948. bila Palestina te koje su zbog sukoba iz 1948. izgubile i dom i izvor prihoda” i potomci takvih muških palestinskih izbjeglica. Pripadnici te kategorije još uvijek se mogu registrirati kao izbjeglice pri UNRWA-i (vidjeti CERI, t. III. A.1). Izraz „palestinski izbjeglice” u ovom mišljenju – kada se ne nalazi u okviru citata – označava širu kategoriju izbjeglica palestinskog podrijetla.

31. UNRWA ne kontrolira prostor svojih područja djelovanja te ne može registriranim palestinskim izbjeglicama omogućiti ili uskratiti pristup prostoru na kojem se nalazi određeno područje djelovanja. Stvaran pristup stoga može ovisiti (te često i ovisi) o promjenjivim politikama vladinih ili sličnih tijela koja u danom trenutku upravljaju odnosnim prostorom.

B. Prvo i drugo pitanje

32. Sud koji je uputio zahtjev svojim prvim i drugim pitanjem, koja ću zajedno razmatrati, u biti traži smjernice u pogledu zemljopisnog područja koje treba uzeti u obzir prilikom ocjenjivanja je li UNRWA-ina pomoć ili zaštita za danu osobu „prestala". Pitanja se izričito odnose na „klauzulu o uključenju" sadržanu u članku 12. stavku 1. točki (a) drugoj rečenici Direktive 2011/95 te na članak 1. odjeljak D drugi podstavak Ženevske konvencije[19]. Odluka kojom je upućen zahtjev odstupa od pretpostavke da je klauzula o isključenju sadržana u članku 12. stavku 1. točki (a) prvoj rečenici i članku 1. odjeljku D prvom podstavku primjenjiva u okolnostima predmetnog slučaja. Za potrebe svoje analize pretpostavio sam da to jest tako.

1. Sažetak argumenata stranaka

33. Sve stranke koje su podnijele pisana očitovanja – Komisija, Belgija, Njemačka i Savezni ured za migraciju i izbjeglice – slažu se da pri utvrđivanju, za potrebe članka 12. stavka 1. točke (a), je li UNRWA-ina zaštita ili pomoć za određenu osobu prestala u obzir treba uzeti ne samo područje djelovanja na kojem se nalazilo posljednje boravište odnosne osobe. Komisija je izrazila stajalište – s kojim se načelno slažem – da računa treba voditi o UNRWA-inim područjima djelovanja kojima je dotična osoba doista mogla pristupiti[20] prilikom napuštanja UNRWA-ina mandatnog područja, kao i o područjima djelovanja kojima dotična osoba može pristupiti u vrijeme donošenja odluke (uključujući sudsku odluku) o zahtjevu za status izbjeglice.

34. Savezna Republika Njemačka navela je da povrh područja djelovanja u kojem se nalazilo posljednje stvarno boravište dotične osobe u obzir treba uzeti i druga područja djelovanja s kojima je ta osoba relevantno povezana. Ta druga područja djelovanja mogu biti područja djelovanja u kojima je podnositelj zahtjeva imao svoje posljednje uobičajeno boravište ili u kojem je imao bliske članove obitelji. Belgija je istaknula da prilikom utvrđivanja uživa li Palestinac bez državljanstva UNRWA-inu zaštitu u trenutku napuštanja UNRWA-ina mandatnog područja u obzir treba uzeti sva UNRWA-ina područja djelovanja te da je na podnositelju zahtjeva da dokaže da nije mogao otići u drugo UNRWA-ino područje djelovanja i tamo primati pomoć.

35. Francuska nije podnijela pisana očitovanja, ali je zatražila raspravu na kojoj je navela da je za utvrđivanje je li UNRWA-ina zaštita ili pomoć prestala relevantno samo područje djelovanja u kojem je podnositelj zahtjeva imao „uobičajeno boravište" prije podnošenja zahtjeva za status izbjeglice.

19 Radi jednostavnosti, članak 12. stavak 1. točku (a) Direktive 2011/95 nazivat ću „članak 12. stavak 1. točka (a)", dok ću članak 1. odjeljak D Ženevske konvencije nazivati „članak 1. odjeljak D".

20 U francuskoj verziji Komisijinih pisanih očitovanja se za područja djelovanja koja treba uzeti u obzir u odnosu na trenutak odlaska podnositelja zahtjeva iz UNRWA-ina mandatnog područja koristi izraz „aurait effectivement pu avoir accès"; dok se u njemačkoj verziji koristi izraz „tatsächlich Zugang hätte haben können".

2. Ocjena prvog i drugog pitanja

36. Za početak treba istaknuti da ni članak 12. stavak 1. točka (a) ni članak 1. odjeljak D ne govore o „boravištu" osobe. Za potrebe članka 12. stavka 1. točke (a) prve rečenice i članka 1. odjeljka D prvog podstavka važno je to prima li osoba pomoć ili zaštitu od relevantne agencije, dok je za drugi dio odnosno drugu rečenicu tih dviju odredbi važno je li ta zaštita ili pomoć „prestala"[21].

37. Kao drugo, iz ustaljene sudske prakse proizlazi da utvrđenje o tome primjenjuje li se na danu osobu prva i/ili druga rečenica članka 12. stavka 1. točke (a) treba donijeti s obzirom na okolnosti konkretnog slučaja, a ne promatrajući izbjeglice iz Palestine ili palestinske izbjeglice općenito kao skupinu[22]. Stoga se ne slažem sa zabrinutosti –koju su neke od stranaka izrazile – da bi uzimanje u obzir čitavog UNRWA-ina mandatnog područja prilikom ocjenjivanja je li zaštita ili pomoć koju ta agencija pruža prestala neopravdano ograničilo klauzulu o uključenju sadržanu u članku 12. stavku 1. točki (a) drugoj rečenici[23]. Takvo ocjenjivanje treba provesti s obzirom na okolnosti konkretnog slučaja, što znači da relevantna treba biti samo takva zaštita ili pomoć u drugim područjima djelovanja kojima je podnositelj zahtjeva doista mogao ili može pristupiti.

38. Postojanje raznih elemenata povezanosti koje su neke od stranaka istaknule načelno bi povećalo vjerojatnost da dani podnositelj zahtjeva doista ima pristup relevantnom području djelovanja te time i zaštiti ili pomoći koju UNRWA tamo pruža. Najočitiji takav slučaj je jedan od primjera koji je dao Savezni ured za migraciju i izbjeglice. Ako podnositelj zahtjeva ima formalna prava boraviti na drugom području djelovanja u kojem UNRWA pruža pomoć te može tamo otputovati, tada je očito da ima pristup toj pomoći te da klauzula o uključenju sadržana u članku 12. stavku 1. točki (a) drugoj rečenici ne može, prema mojemu mišljenju, biti primjenjiva.

39. Pitanje bi li obiteljski odnosi, prethodno uobičajeno boravište ili drugi bitni oblici povezanosti s danim područjem djelovanja pojedinačnom podnositelju zahtjeva doista omogućili pristup UNRWA-inoj pomoći u tom području djelovanja činjenične je naravi te na njega, prema mojemu mišljenju, treba odgovoriti ovisno o danom slučaju, uzimajući u obzir sve relevantne činjenice, uključujući osobne okolnosti podnositelja zahtjeva[24]. Ako je dani podnositelj zahtjeva, pojedinačno promatran, u trenutku napuštanja UNRWA-ina mandatnog područja imao stvaran pristup UNRWA-inoj zaštiti ili pomoći ili ima takav pristup u trenutku donošenja odluke (uključujući sudsku odluku) o njegovu zahtjevu, ne može ga se smatrati obuhvaćenim klauzulom o uključenju sadržanom u članku 12. stavku 1. točki (a) drugoj rečenici, neovisno o naravi njegove eventualne povezanosti s područjem djelovanja koja mu je omogućila taj pristup. U tom se slučaju, u kojem UNRWA nastavlja pružati zaštitu ili pomoć u jednom ili više područja djelovanja kojima podnositelj zahtjeva ima pristup, ne može smatrati da je UNRWA-ina zaštita ili pomoć „prestala". Umjesto toga, može se smatrati da se podnositelj zahtjeva odrekao takve zaštite ili pomoći napuštanjem područja djelovanja u kojem joj je ranije imao pristup.

21 U ostalim odredbama Direktive 2011/95 i Ženevske konvencije spominje se boravište ili „uobičajeno boravište" osobe bez državljanstva – primjerice, u članku 1. odjeljku A prvom dijelu točke 2., *in fine*, Ženevske konvencije, koja se odnosi na uvjete koje osoba bez državljanstva mora ispunjavati kako bi činila „izbjeglicu" za potrebe te konvencije, ili u članku 2. točki (d), *in fine*, Direktive 2011/95, koja zrcali navedenu odredbu Ženevske konvencije. Međutim, članak 1. odjeljak D prvi dio Ženevske konvencije osobe u pitanju izričito isključuje iz područja primjene Ženevske konvencije te time i iz područja primjene tih odredbi.

22 Vidjeti, u tom pogledu, presudu od 17. lipnja 2010., Bolbol (C-31/09, EU:C:2010:351, t. 41., 46. do 49. i 53. te izreku); također vidjeti razmatranja u mišljenju nezavisne odvjetnice E. Sharpston u tom predmetu, t. 44.

23 Vidjeti očitovanja Saveznog ureda za migraciju i izbjeglice, t. 25.; Savezne Republike Njemačke, t. 27.

24 Te osobne okolnosti mogu uključivati, među ostalim, ograničenja povezana sa zdravstvenim razlozima ili prava koja proizlaze iz Povelje.

40. Tom tumačenju članka 12. stavka 1. točke (a) u prilog idu presude Suda u predmetima Bolbol, El Kott i Alheto. Sud je u svakoj od tih presuda izričito uputio na UNRWA-ino mandatno područje koje obuhvaća pojas Gaze, Zapadnu obalu, Jordan, Libanon i Siriju te je to područje, koliko je to bilo relevantno, tretirao kao jednu jedinicu [25]. U presudi Alheto Sud je dalje naveo, u kontekstu pitanja o članku 35. Direktive 2013/32/EU [26], da osoba koja ostvaruje pravo na „djelotvornu zaštitu ili pomoć UNRWA-e" u drugom području djelovanja od onoga u kojem je imao svoje uobičajeno boravište prije napuštanja UNRWA-ina područja djelovanja i koja je stoga mogla ondje sigurno ostati u dobrim životnim uvjetima bez rizika prisilnog vraćanja na područje uobičajenog boravišta „mora […] biti isključena iz statusa izbjeglice u Europskoj uniji u skladu s člankom 12. stavkom 1. točkom (a) Direktive 2011/95" [27].

41. UNHCR je tijekom godina izdao nekoliko smjernica, obavijesti i drugih izjava u pogledu tumačenja članka 1. odjeljka D te povremeno članka 12. stavka 1. točke (a). Te izjave čine meko pravo te stoga imaju određenu navodeću snagu, ali ne i obvezujuću [28].

42. Iako je članak 1. odjeljak D ostao isti, UNHCR-ova stajališta o njemu znatno su se s vremenom mijenjala. U tom smislu UNHCR je u jednoj takvoj izjavi [29] izrazio stajalište da palestinski izbjeglica koji zbog bilo kojeg razloga napusti UNRWA-ino mandatno područje ima *ipso facto* pravo na povlastice iz Ženevske konvencije te na to da mu se prizna status izbjeglice na temelju Direktive 2004/83 dok se ne vrati u to područje (vidjeti točke 2.2. i 2.3. te izjave – ističem da bi svih pet pitanja bilo bespredmetno ako bismo se vodili tim tumačenjem), dok je u jednima od svojih smjernica [30] zauzeo stajalište da se klauzula o uključenju sadržana u članku 1. odjeljku D drugom podstavku primjenjuje ako je UNRWA-ina pomoć ili zaštita dotičnoj osobi prestala zbog postojanja jednog ili više „objektivnih razloga" zbog kojih je ta osoba napustila UNRWA-ino mandatno područje ili nije mogla (ponovno) dobiti tu zaštitu ili pomoć (točke 19. i 22. tih smjernica).

43. UNHCR u navedenim smjernicama dalje ističe da na pitanje hoće li palestinski izbjeglica moći pristupiti UNRWA-inoj zaštiti ili pomoći treba odgovoriti s obzirom na „jedno UNRWA-ino područje djelovanja", a ne s obzirom na „svako od UNRWA-inih područja djelovanja" [31]. UNHCR navodi da toj preporuci u prilog ide tekst presude Suda u predmetu El Kott te činjenica da je Sud u toj presudi upotrijebio jedninu („mandatno područje") [32].

44. UNHCR-ovu preporuku ne smatram uvjerljivom te sam mišljenja da joj presuda Suda u predmetu El Kott [33] ne ide u prilog. U tom pogledu prije svega moram istaknuti da UNHCR u tom dijelu smjernica odstupa ne samo od terminologije koju Opća skupština UN-a dosljedno koristi u svojim rezolucijama o UNRWA-i, načina na koji sama UNRWA opisuje svoj rad i presuda Suda, uključujući

25 Vidjeti presudu od 19. prosinca 2012., Abed El Karem El Kott i dr. (C-364/11, EU:C:2012:826, t. 36., gdje se govori o tome da su dotične osobe bile „prisiljene napustiti UNRWA-ino mandatno područje"; t. 44., gdje se upućuje na presudu Bolbol: „dotična osoba prije napuštanja UNRWA-ina mandatnog područja nije primala pomoć od te agencije"; t. 45.: „situacija osobe koja je napustila mandatno područje tog tijela ili agencije"), te osobito presudu od 25. srpnja 2018., Alheto (C-585/16, EU:C:2018:584, t. 131. do 143., koje u točki 133. na Jordan upućuju kao na „dio UNRWA-inog područja djelovanja").

26 Direktiva Europskog parlamenta i Vijeća od 26. lipnja 2013. o zajedničkim postupcima za priznavanje i oduzimanje međunarodne zaštite (SL 2013., L 180, str. 60.). Članak 35. te direktive odnosi se na koncept prve zemlje azila.

27 Presuda od 25. srpnja 2018., Alheto (C-585/16, EU:C:2018:584, t. 134.)

28 Uvodna izjava 22. Direktive 2011/95 navodi da „[k]onzultacije s [UNHCR-om] mogu dati vrijedne smjernice državama članicama prilikom određivanja statusa izbjeglica u skladu s člankom 1. Ženevske konvencije".

29 Vidjeti Revidiranu izjavu UNHCR-a o članku 1. odjeljku D Konvencije iz 1951., iz listopada 2009.

30 Vidjeti Smjernice br. 13 o međunarodnoj zaštiti: primjenjivost članka 1. odjeljka D Konvencije o statusu izbjeglica iz 1951., iz prosinca 2017., HCR/GIP/17/13

31 Smjernice br. 13 o međunarodnoj zaštiti: primjenjivost članka 1. odjeljka D Konvencije o statusu izbjeglica iz 1951., iz prosinca 2017., HCR/GIP/17/13, odjeljak 22. točka (k)

32 *Idem*, bilješka 52.

33 Presuda od 19. prosinca 2012., Abed El Karem El Kott i dr. (C-364/11, EU:C:2012:826)

presudu El Kott[34], nego i od terminologije koju je UNHCR prethodno koristio u Revidiranoj izjavi o članku 1D Konvencije iz 1951.[35] i Revidiranoj napomeni o primjenjivosti članka 1D Konvencije iz 1951. u vezi sa statusom izbjeglica palestinskih izbjeglica[36], gdje je izraz „UNRWA-ino mandatno područje" označavao čitavo područje na kojem je UNRWA pružala zaštitu ili pomoć.

45. U svojoj najnovijoj izjavi o tom pitanju, izdanoj u kontekstu ovog predmeta pred Sudom[37], UNHCR se ne poziva na presudu Suda El Kott kao potporu svojem stajalištu. UNHCR se u svojoj izjavi vraća na uobičajenu terminologiju, primjenjujući izraz „UNRWA-ino područje djelovanja" za obuhvaćanje svih pet UNRWA-inih područja djelovanja[38]. Izražava stajalište da ocjenu je li zaštita ili pomoć prestala „treba provesti s obzirom na područje djelovanja na kojem je osoba prethodno boravila"[39]. Ako je osoba „prethodno boravila u više od jednog UNRWA-inog područja djelovanja", UNHCR sada smatra da se „ocjena je li ‚zaštita ili pomoć prestala zbog bilo kojeg razloga' može provesti s obzirom na više od jednog područja gdje je osoba prethodno boravila". U prilog svojem stajalištu UNHCR se poziva na Smjernice o međunarodnoj zaštiti br. 13[40], spomenute gore u točkama 43. i 44., bez objašnjavanja odstupanja izjave i tih smjernica, koje nisu povučene. Izjava mi se ne čini ništa više uvjerljivija nego smjernice.

46. Stoga predlažem da Sud na sljedeći način odgovori na prvo i drugo prethodno pitanje:

Nacionalni sudovi ili nadležna upravna tijela prilikom ocjenjivanja, za potrebe članka 12. stavka 1. točke (a) Direktive 2011/95, je li UNRWA-ina zaštita ili pomoć za određenu osobu „prestala" u obzir trebaju uzeti sva UNRWA-ina područja djelovanja u kojima bi podnositelj zahtjeva doista imao pristup UNRWA-inoj zaštiti ili pomoći.

Nacionalni sud ili nadležno upravno tijelo prilikom tog ocjenjivanja u obzir treba uzeti sve relevantne činjenice, uključujući osobne okolnosti podnositelja zahtjeva i njegovu mogućnost da doista pristupi tim područjima djelovanja.

C. Četvrto pitanje

47. Sud koji je uputio zahtjev svojim četvrtim pitanjem u biti traži smjernice u pogledu zemljopisnog područja koje treba uzeti u obzir prilikom ocjenjivanja jesu li uvjeti za odobravanje *ipso facto* statusa izbjeglice nestali nakon što je podnositelj zahtjeva napustio UNRWA-ino mandatno područje te, konkretnije, u pogledu toga je li područje koje treba uzeti u obzir isto ono koje je navedeno u odgovoru na prvo i drugo pitanje. To pitanje odstupa od pretpostavke da se klauzula o uključenju sadržana u članku 12. stavku 1. točki (a) drugoj rečenici primjenjivala na podnositelja zahtjeva kada je napustio UNRWA-ino mandatno područje, ali da se više ne primjenjuje u vrijeme kada nadležna

34 Vidjeti presude od 17. lipnja 2010., Bolbol (C-31/09, EU:C:2010:351, t. 7.); od 19. prosinca 2012., Abed El Karem El Kott i dr. (C-364/11, EU:C:2012:826, t. 7.); i od 25. srpnja 2018., Alheto (C-585/16, EU:C:2018:584, t. 7.).

35 UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), *UNHCR Revised Statement on Article 1D of the 1951 Convention in relation to Bolbol v. Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal pending before the Court of Justice of the European Union, October 2009*, dostupno na: https://www.refworld.org/docid/4add79a82.html [pristupljeno 28. rujna 2020.].

36 UNHCR *Revised Note on the Applicability of Article 1D of the 1951 Convention relating to the Status of Refugees to Palestinian Refugees*, iz listopada 2009. Vidjeti osobito bilješku 14.

37 UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), *Statement on the Interpretation and Application of Article 1D of the 1951 Convention and Article 12(1)(a) of the EU Qualification Directive Issued in the context of the preliminary ruling reference to the Court of Justice of the European Union from the Bundesverwaltungsgericht (Germany) lodged on 3 July 2019 – Federal Republic of Germany v XT (C-507/19)*, 18. kolovoza 2020., dostupno na: https://www.refworld.org/docid/5f3bdd234.html [pristupljeno 28. rujna 2020.]. Čini se da ova izjava nije podnesena Sudu, ali je navedena pod kategorijom „sudska namjera/amicus curiae" na stranici UNHCR-a.

38 *Idem*, bilješka 3.

39 *Idem*, točka 23.

40 Smjernice br. 13 o međunarodnoj zaštiti: primjenjivost članka 1. odjeljka D Konvencije o statusu izbjeglica iz 1951., iz prosinca 2017., HCR/GIP/17/13

nacionalna upravna ili sudska tijela odlučuju o zahtjevu, to jest da je UNRWA-ina zaštita ili pomoć za podnositelja zahtjeva prestala u trenutku kada je on napustio UNRWA-ino mandatno područje, ali da mu je ponovno pružena prije nego što je o njegovu zahtjevu za odobravanje *ipso facto* statusa izbjeglice donesena konačna odluka.

1. Sažetak argumenata stranaka

48. Sve stranke koje su podnijele očitovanja praktično se slažu da odgovor na četvrto pitanje mora biti jednak odgovoru na drugo pitanje, to jest da i za potrebe određivanja je li UNRWA-ina zaštita ili pomoć prestala kada je podnositelj zahtjeva napustio UNRWA-ino mandatno područje i za potrebe određivanja je li UNRWA-ina zaštita ili pomoć ponovno postojala u trenutku kada su nadležna nacionalna upravna ili sudska tijela donosila odluku o zahtjevu za status izbjeglice u obzir treba uzeti isto zemljopisno područje [41].

49. Francuska vlada na raspravi je kao potporu svojem stajalištu u pogledu prvog, drugog i četvrtog pitanja da relevantno zemljopisno područje treba biti područje djelovanja u kojem je podnositelj zahtjeva imao svoje uobičajeno boravište navela da se taj pojam koristi u članku 2. točkama (d) i (n) Direktive 2011/95 za određivanje uvjeta pod kojima osoba bez državljanstva ima pravo na status izbjeglice, dok se u članku 11. stavku 1. točki (f) iste direktive koristi za određivanje okolnosti u kojima osoba bez državljanstva gubi status izbjeglice.

2. Ocjena četvrtog pitanja

50. Kao prvo, moram istaknuti da članak 12. stavak 1. točka (a) predviđa uvjete pod kojima osobe nemaju pravo na stjecanje „statusa izbjeglice" te da oni nisu povezani s boravištem, kako se raspravljalo u točki 36. i sljedećima ovog mišljenja. Stoga činjenica da se u članku 2. točkama (d) i (n) govori o „uobičajenom boravištu" nije relevantna za odgovore na prethodna pitanja. Kao drugo, četvrto (i drugo) pitanje ne odnosi se na istu situaciju kao članak 11. stavak 1. točka (f) Direktive 2011/95. Ta se odredba odnosi na situaciju u kojoj je osobi bez državljanstva već odobren status izbjeglice i u kojoj su okolnosti zbog kojih je toj osobi odobren taj status prestale postojati te djeluje u vezi s člankom 14. stavkom 1. Direktive 2011/95. Ta odredba predviđa da države članice moraju „opozvati, poništiti ili odbiti obnoviti status izbjeglice" osobi bez državljanstva ako „on[a] više ni[je] izbjeglic[a] u skladu s *člankom 11.*" (moje isticanje).

51. Četvrto pitanje se pak odnosi na to treba li odnosnoj osobi uopće priznati status izbjeglice u skladu s člankom 12. stavkom 1. točkom (a) drugom rečenicom. Ta bi odredba – ako bi okolnosti tako zahtijevale te bi se kasnije morala donijeti odluka o opozivu – djelovala u vezi s člankom 14. stavkom 3., koji predviđa da države članice moraju „opozvati, poništiti ili odbiti obnoviti status izbjeglice" osobe bez državljanstva ako „sukladno *članku 12.* dotična osoba nije trebala imati ili nema pravo na stjecanje statusa izbjeglice" (moje isticanje). U članku 14. stavku 3. ne spominje se boravište, uobičajeno ili koje drugo.

52. Stoga predlažem da Sud na četvrto prethodno pitanje odgovori na sljedeći način:

Prilikom ocjenjivanja jesu li u vrijeme donošenja odluke o zahtjevu za odobravanje *ipso facto* statusa izbjeglice u skladu s člankom 12. stavkom 1. točkom (a) drugom rečenicom izostajali uvjeti za primjenu te odredbe u obzir treba uzeti područje koje je u obzir uzeto za potrebe utvrđivanja je li UNRWA-ina zaštita ili pomoć za odnosnu osobu „prestala", kako je opisano u odgovoru na prvo i drugo pitanje.

41 Očitovanja Belgije, t. 21. do 32. i 38. do 41.; Savezne Republike Njemačke, t. 35.; Saveznog ureda za migraciju i izbjeglice, t. 31. i 39. te Europske komisije, t. 29.

D. Treće pitanje

53. Sud koji je uputio zahtjev svojim trećim pitanjem u biti traži pojašnjenje u pogledu toga može li se osoba bez državljanstva pozivati na opasnosti za svoju osobnu sigurnost kojima se dobrovoljno izložila preselivši se iz sigurnog (ili relativno sigurnog) UNRWA-ina područja djelovanja u područje djelovanja u kojem je njezina osobna sigurnost ozbiljno ugrožena te može li ona na temelju tih opasnosti kojima se dobrovoljno izložila navoditi da ima *ipso facto* pravo na povlastice koje iz statusa izbjeglice proizlaze na temelju Direktive 2011/95.

54. Sud je već dao do znanja u presudi El Kott da dobrovoljno napuštanje UNRWA-ina mandatnog područja nije dovoljno kako bi se okončalo isključenje iz statusa izbjeglice predviđeno člankom 1. odjeljkom D [42]. Međutim, Sud je smatrao da se, ako stvarna UNRWA-ina zaštita ili pomoć za osobu prestane zbog razloga koji su izvan kontrole te osobe i neovisno o njezinoj volji, klauzula o uključenju sadržana u članku 12. stavku 1. točki (a) primjenjuje te osoba ima *ipso facto* pravo na povlastice iz Direktive pod uvjetom da nije primjenjiva nijedna druga klauzula o isključenju (članak 12. stavak 1. točka (b), članak 12. stavak 2. ili stavak 3. Direktive 2011/95) [43].

55. U tom kontekstu za osobu treba smatrati da je bila prisiljena napustiti UNRWA-ino mandatno područje ako je njezina osobna sigurnost bila ozbiljno ugrožena te UNRWA nije mogla jamčiti da će uvjeti života te osobe odgovarati onima čije je osiguravanje zadano kao cilj UNRWA-ine misije [44].

56. U skladu s tim razmatranjima, smatram da se ni na dobrovoljno napuštanje sigurnog (ili relativno sigurnog) UNRWA-ina područja djelovanja u područje djelovanja u kojem je osobna sigurnost osobe u pitanju ozbiljno ugrožena nije moguće pozivati u prilog tvrdnji da je UNRWA-ina zaštita ili pomoć za tu osobu „prestala”.

57. Osobito, ne može se smatrati da je UNRWA-ina zaštita ili pomoć za danu osobu prestala ako su toj osobi opasnosti za njezinu osobnu sigurnost u području djelovanja u koje je otišla bili poznati ili razumno predvidljivi te ako nije mogla razumno očekivati da će se sigurno vratiti u sigurno (ili relativno sigurno) područje djelovanja koje je napustila ili u drugo sigurno UNRWA-ino područje djelovanja.

58. Dodao bih da taj zaključak osobu u pitanju ne ostavlja bez zaštite. Ona i dalje može ispunjavati uvjete za supsidijarnu zaštitu te se, u skladu s člankom 21. Direktive 2011/95, primjenjuje načelo zabrane prisilnog udaljavanja ili vraćanja, ali na temelju opasnosti kojima se dobrovoljno i svjesno izložila ne bi trebala imati *ipso facto* pravo na status izbjeglice.

59. Stoga predlažem da Sud na treće prethodno pitanje odgovori na sljedeći način:

Podnositelj zahtjeva za status izbjeglice ne može se u prilog tvrdnji da ima *ipso facto* pravo na povlastice koje iz statusa izbjeglice proizlaze na temelju Direktive 2011/95 pozivati na opasnosti za svoju osobnu sigurnost kojima se dobrovoljno izložio preselivši se iz sigurnog (ili relativno sigurnog) UNRWA-ina područja djelovanja u područje djelovanja u kojem je njegova osobna sigurnost ozbiljno ugrožena.

42 Vidjeti presudu od 19. prosinca 2012., Abed El Karem El Kott i dr. (C-364/11, EU:C:2012:826, t. 49. do 51. i 59.).

43 *Idem.*, t. 61., 64. i 65. i izreka, t. 1.

44 *Idem.*, t. 63.

E. Peto pitanje

60. Sud koji je uputio zahtjev peto je pitanje postavio samo za slučaj da se uobičajeno boravište podnositelja zahtjeva bude smatralo relevantnim za odgovor na drugo i četvrto pitanje. S obzirom na odgovore predložene na prva četiri pitanja, nije potrebno da Sud odgovori na peto pitanje.

61. Komisija tvrdi da mjesto uobičajena boravišta nije relevantno za drugo i četvrto pitanje, ali da na peto pitanje ipak treba odgovoriti. Ona u tom pogledu ističe da se pojam „uobičajeno boravište" koristi u članku 11. stavku 1. točki (f) Direktive 2011/95, koji se, ako je to prikladno, primjenjuje i na Palestince bez državljanstva.

62. U skladu s odlukom kojom je upućen zahtjev, odluka o XT-ovu zahtjevu za status izbjeglice, s obzirom na to da se slučaj i dalje razmatra u žalbenom postupku, još nije konačna. Ne čini se da je pitanje kasnijeg opoziva XT-ova statusa izbjeglice predmet kasacijskog žalbenog postupka (*Revision*) koji je u tijeku pred sudom koji je uputio zahtjev te taj sud nije od Suda zatražio tumačenje članka 11. stavka 1. točke (f) te direktive. Kako je opisano u točki 50. ovog mišljenja, na hipotetski budući opoziv XT-ova statusa izbjeglice na temelju klauzule o isključenju sadržane u članku 12. stavku 1. točki (a) drugoj rečenici primjenjivao bi se članak 14. stavak 3. Direktive 2011/95, koji ne djeluje u vezi s člankom 11. stavkom 1. točkom (f). Mišljenja sam da je peto pitanje hipotetsko, osim ako je pojam „uobičajeno boravište" podnositelja zahtjeva relevantan za odgovor na drugo i/ili četvrto pitanje. Smatram (kao i Komisija) da to nije tako.

IV. Zaključak

63. S obzirom na prethodna razmatranja, predlažem da Sud na prethodna pitanja koja je uputio Bundesverwaltungsgericht (Savezni upravni sud, Njemačka) odgovori na sljedeći način:

1. Nacionalni sudovi ili nadležna upravna tijela prilikom ocjenjivanja, za potrebe članka 12. stavka 1. točke (a) Direktive 2011/95/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 13. prosinca 2011. o standardima za kvalifikaciju državljana trećih zemalja ili osoba bez državljanstva za ostvarivanje međunarodne zaštite, za jedinstveni status izbjeglica ili osoba koje ispunjavaju uvjete za supsidijarnu zaštitu te sadržaj odobrene zaštite, je li zaštita ili pomoć koju je Agencija Ujedinjenih naroda za pomoć palestinskim izbjeglicama na Bliskom istoku (UNRWA) pružala određenoj osobi „prestala" u obzir trebaju uzeti sva UNRWA-ina područja djelovanja u kojima bi podnositelj zahtjeva doista imao pristup UNRWA-inoj zaštiti ili pomoći.

   Nacionalni sud ili nadležno upravno tijelo prilikom tog ocjenjivanja u obzir treba uzeti sve relevantne činjenice, uključujući osobne okolnosti podnositelja zahtjeva i njegovu mogućnost da doista pristupi tim područjima djelovanja.

2. Prilikom ocjenjivanja jesu li u vrijeme donošenja odluke o zahtjevu za odobravanje *ipso facto* statusa izbjeglice u skladu s člankom 12. stavkom 1. točkom (a) drugom rečenicom Direktive 2011/95 izostajali uvjeti za primjenu te odredbe u obzir treba uzeti područje koje je u obzir uzeto za potrebe utvrđivanja je li UNRWA-ina zaštita ili pomoć za odnosnu osobu „prestala", kako je opisano u odgovoru na prvo i drugo pitanje.

3. Podnositelj zahtjeva za status izbjeglice ne može se u prilog tvrdnji da ima *ipso facto* pravo na povlastice koje iz statusa izbjeglice proizlaze na temelju Direktive 2011/95 pozivati na opasnosti za svoju osobnu sigurnost kojima se dobrovoljno izložio preselivši se iz sigurnog (ili relativno sigurnog) UNRWA-ina područja djelovanja u područje djelovanja u kojem je njegova osobna sigurnost ozbiljno ugrožena.

4. S obzirom na odgovore predložene na prva četiri pitanja, nije potrebno da Sud odgovori na peto pitanje.