Zbirka odločb sodne prakse

SKLEPNI PREDLOGI GENERALNEGA PRAVOBRANILCA
EVGENIJA TANCHEVA,
predstavljeni 1. oktobra 2020 [1]

**Zadeva C-507/19**

**Bundesrepublik Deutschland**
**proti**
**XT**

(Predlog za sprejetje predhodne odločbe, ki ga je vložilo Bundesverwaltungsgericht (zvezno upravno sodišče, Nemčija))

„Predhodno odločanje – Območje svobode, varnosti in pravice – Azilna politika – Palestinec brez državljanstva – Prenehanje zaščite ali pomoči UNRWA – Pogoji za priznanje statusa *ipso facto* begunca“

1. S tem predlogom za sprejetje predhodne odločbe je Bundesverwaltungsgericht (zvezno upravno sodišče, Nemčija) Sodišče pozvalo, naj pojasni nekatere vidike člena 12(1)(a) Direktive 2011/95/EU. [2] V tej zadevi gre za opredelitev palestinskega begunca bodisi kot osebe, ki „ne more biti begunec“, bodisi kot osebe, ki ta status „*ipso facto*“ ima v skladu s členom 12(1)(a) Direktive 2011/95, in, natančneje, za to, kako pomembna je za to opredelitev sprememba prebivališča prosilca oziroma tožeče stranke med dvema različnima „območjema delovanja“ UNRWA, preden je pripotovala v državo članico Evropske unije. In sicer, tožeča stranka je najprej prebivala v Siriji, se nato za daljši čas preselila v Libanon in se potem za zelo kratko obdobje vrnila v Sirijo, preden je po kopnem odpotovala v Nemčijo. Predložitveno sodišče želi pridobiti smernice v zvezi z geografskim območjem, ki bi ga moralo upoštevati pri presojanju statusa tožeče stranke v skladu s členom 12(1)(a) te direktive.

## I. Pravni okvir

### *A. Mednarodno pravo*

#### *1. Ženevska Konvencija*

2. Konvencija o statusu beguncev, podpisana v Ženevi 28. julija 1951 (Recueil des traités des Nations unies, zvezek 189, str. 150, št. 2545 (1954)), je začela veljati 22. aprila 1954. Dopolnjena je bila s Protokolom o statusu beguncev, ki je bil sklenjen v New Yorku 31. januarja 1967 in je začel veljati 4. oktobra 1967 (v nadaljevanju: Ženevska konvencija).

1 Jezik izvirnika: angleščina.

2 Direktiva Evropskega parlamenta in Sveta z dne 13. decembra 2011 o standardih glede pogojev, ki jih morajo izpolnjevati državljani tretjih držav ali osebe brez državljanstva, da so upravičeni do mednarodne zaščite, glede enotnega statusa beguncev ali oseb, upravičenih do subsidiarne zaščite, in glede vsebine te zaščite (UL 2011, L 337, str. 9).

3. Člen 1 Ženevske konvencije v oddelku A med drugim opredeljuje pojem „begunec“ za namene te konvencije, v oddelku D pa določa:

„Ta Konvencija se ne uporablja za osebe, ki zdaj uživajo varstvo ali pomoč drugih organov ali agencij Združenih narodov, razen visokega komisarja Združenih narodov za begunce.

Kadar bi takšno varstvo ali pomoč iz kateregakoli razloga prenehala, položaj teh oseb pa ne bi bil dokončno urejen v skladu z ustreznimi resolucijami Generalne skupščine Združenih narodov, bodo te osebe *ipso facto* upravičene do ugodnosti te Konvencije.“

*2. UNRWA*

4. Z Resolucijo Generalne skupščine Združenih narodov št. 302 (IV) z dne 8. decembra 1949 o pomoči palestinskim beguncem je bila ustanovljena Agencija Združenih narodov za pomoč in zaposlovanje palestinskih beguncev na Bližnjem vzhodu (United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East – UNRWA). Njen mandat se redno podaljšuje, sedanji pa se ji izteče 30. junija 2023.[3] Njena naloga je skrbeti za blaginjo in človeški razvoj palestinskih beguncev.

*3. UNHCR*

5. Urad Visokega komisarja Združenih narodov za begunce (v nadaljevanju: UNHCR) je bil ustanovljen 14. decembra 1950 z resolucijo 428 (V) Generalne skupščine Združenih narodov. UNHCR je pomožni organ Združenih narodov v skladu s členom 22 Ustanovne listine ZN.

## *B. Pravo Unije*

*1. Direktiva 2011/95*

6. Z Direktivo 2011/95/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 13. decembra 2011 o standardih glede pogojev, ki jih morajo izpolnjevati državljani tretjih držav ali osebe brez državljanstva, da so upravičeni do mednarodne zaščite, glede enotnega statusa beguncev ali oseb, upravičenih do subsidiarne zaščite, in glede vsebine te zaščite je bila zaradi jasnosti prenovljena in razveljavljena Direktiva 2004/83/ES[4], saj je bilo vanjo vnesenih več bistvenih sprememb. Toda člen 12(1)(a) je ostal nespremenjen.

7. V uvodni izjavi 4 Direktive 2011/95 je navedeno, da Ženevska konvencija in Protokol pomenita temelj mednarodne pravne ureditve za zaščito beguncev. Besedilo uvodne izjave 4 te direktive je enako besedilu uvodne izjave 3 Direktive 2004/83.

8. V uvodni izjavi 12 Direktive 2011/95 je navedeno, da je glavni cilj te direktive po eni strani zagotoviti, da države članice uporabljajo skupna merila za ugotavljanje, katere osebe resnično potrebujejo mednarodno zaščito, po drugi strani pa zagotoviti, da je v vseh državah članicah navedenim osebam na voljo minimalna raven ugodnosti. Besedilo uvodne izjave 6 Direktive 2004/83 je bilo enako.

3 Glej resolucijo, ki jo je 13. decembra 2019 sprejela generalna skupščina OZN, A/RES/74/83.

4 Direktiva Sveta z dne 29. aprila 2004 o minimalnih standardih glede pogojev, ki jih morajo izpolnjevati državljani tretjih držav ali osebe brez državljanstva, da se jim prizna status begunca ali osebe, ki iz drugih razlogov potrebuje mednarodno zaščito, in o vsebini te zaščite (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 19, zvezek 7, str. 96).

9. V uvodnih izjavah od 22 do 24 Direktive 2011/95 je navedeno:

„(22) Posvetovanja z Visokim komisarjem Združenih narodov za begunce lahko prinesejo dragocene napotke državam članicam pri določanju statusa begunca skladno s členom 1 Ženevske konvencije.

(23) Določiti bi bilo treba standarde za opredelitev in vsebino statusa begunca, ki bi pristojne nacionalne organe držav članic vodili pri uporabi Ženevske konvencije.

(24) Treba je uvesti skupna merila za priznavanje statusa begunca prosilcem za azil v smislu člena 1 Ženevske konvencije.“

10. Člen 1 Direktive 2011/95, naslovljen „Namen“, določa:

„Namen te direktive je določitev standardov glede pogojev, ki jih morajo izpolnjevati državljani tretjih držav ali osebe brez državljanstva, da so upravičeni do mednarodne zaščite, glede enotnega statusa beguncev ali oseb, upravičenih do subsidiarne zaščite, in glede vsebine te zaščite.“

11. Člen 2 Direktive 2011/95, naslovljen „Opredelitve pojmov“, določa:

„V tej direktivi se uporabljajo naslednje opredelitve pojmov:

(a) ‚mednarodna zaščita‘ pomeni status begunca in status subsidiarne zaščite, kot sta opredeljena v točkah (e) in (g);

(b) ‚upravičenec do mednarodne zaščite‘ pomeni osebo, ki ji je priznan status begunca ali status subsidiarne zaščite, kot sta opredeljena v točkah (e) in (g);

(c) ‚Ženevska konvencija‘ pomeni Konvencijo o statusu beguncev, sestavljeno v Ženevi dne 28. julija 1951, kot je bila spremenjena z Newyorškim protokolom z dne 31. januarja 1967;

(d) ‚begunec‘ pomeni državljana tretje države, ki se zaradi utemeljenega strahu pred preganjanjem zaradi rasne, verske, nacionalne pripadnosti, političnega prepričanja ali pripadnosti določeni družbeni skupini nahaja izven države, katere državljan je, in ne more ali zaradi tega strahu noče izkoristiti zaščite te države, ali osebo brez državljanstva, ki se nahaja izven države prejšnjega običajnega prebivališča zaradi enakih razlogov, kot so navedeni zgoraj, in se ne more ali zaradi tega strahu noče vrniti vanjo, in za katera se ne uporablja člen 12;

(e) ‚status begunca‘ pomeni priznanje državljana tretje države ali osebe brez državljanstva kot begunca s strani države članice;

(f) ‚oseba, upravičena do subsidiarne zaščite‘ pomeni državljana tretje države ali osebo brez državljanstva, ki ne izpolnjuje pogojev za begunca, a je bilo v zvezi z njim/njo izkazano, da obstajajo utemeljeni razlogi za prepričanje, da bi se zadevna oseba, če bi se vrnila v izvorno državo, ali v primeru osebe brez državljanstva v državo prejšnjega običajnega prebivališča, soočila z utemeljenim tveganjem, da utrpi resno škodo, kot je opredeljena v členu 15, in za katero se člen 17(1) in (2) ne uporablja in ki ne more ali zaradi takega tveganja noče izkoristiti zaščite te države;

(g) ‚status subsidiarne zaščite‘ pomeni priznanje državljana tretje države ali osebe brez državljanstva kot osebe, upravičene do subsidiarne zaščite, s strani države članice;

(h) ‚prošnja za mednarodno zaščito' pomeni prošnjo državljana tretje države ali osebe brez državljanstva za zaščito s strani države članice, ki se lahko razume kot prošnjo za status begunca ali status subsidiarne zaščite in ki ne zahteva izrecno druge vrste zaščite izven področja uporabe te direktive, za katero se lahko zaprosi posebej;

(i) ‚prosilec' pomeni državljana tretje države ali osebo brez državljanstva, ki je vložila prošnjo za mednarodno zaščito, v zvezi s katero še ni bila sprejeta dokončna odločitev;

[…]

(n) ‚izvorna država' pomeni državo ali države, katerih državljan je oseba, pri osebah brez državljanstva pa državo ali države prejšnjega običajnega prebivališča."

12. Člen 5 Direktive 2011/95, naslovljen „Potreba po mednarodni zaščiti, ki se pojavi na kraju samem (, *sur place*')", v odstavku 3 določa:

„Brez poseganja v Ženevsko konvencijo lahko države članice določijo, da se prosilcu, ki vloži naknadno prošnjo, načeloma ne prizna status begunca, če tveganje preganjanja temelji na okoliščinah, ki jih je prosilec ustvaril po lastni odločitvi po odhodu iz izvorne države."

13. Člen 11, naslovljen „Prenehanje", določa:

„1. […] oseba brez državljanstva preneha biti begunec, če:

[…]

(f) se […] zaradi prenehanja okoliščin, zaradi katerih je bila priznana kot begunec, lahko vrne v državo prejšnjega običajnega prebivališča.

2. Pri obravnavanju [točke (f)] odstavka 1 države članice upoštevajo, ali je sprememba okoliščin dovolj pomembna in nezačasna, da begunčevega strahu pred preganjanjem več ne morejo šteti za utemeljenega.

3. [Točka (f)] odstavka 1 se ne uporablja[…] za begunca, ki se lahko sklicuje na nujne razloge, ki izhajajo iz preganjanja v preteklosti, da noče izkoristiti zaščite države, katere državljan je, oziroma države prejšnjega običajnega prebivališča, če gre za osebo brez državljanstva."

14. Člen 12, naslovljen „Izključitev", določa:

„1. […] oseba brez državljanstva ne more biti begunec, če:

(a) sodi na področje uporabe člena 1(D) Ženevske konvencije glede zaščite ali pomoči organov ali uradov Združenih narodov, razen Visokega komisarja Združenih narodov za begunce. Kadar je takšna zaščita ali pomoč prenehala iz katerega koli razloga, ne da bi se položaj takšne osebe dokončno uredil skladno z ustreznimi resolucijami, ki jih je sprejela Generalna skupščina Združenih narodov, so takšne osebe samodejno upravičene do ugodnosti iz te direktive;

[…]".

15. Člen 14, naslovljen „Preklic, odvzem ali zavrnitev podaljšanja statusa begunca", določa:

„1. […] države članice prekličejo, odvzamejo ali zavrnejo podaljšanje statusa begunca […] osebe brez državljanstva, ki ga je priznal vladni, upravni, sodni ali parasodni organ, če je ta oseba prenehala biti begunec skladno s členom 11.

[…]

3. Države članice prekličejo, odvzamejo ali zavrnejo podaljšanje statusa begunca […] osebe brez državljanstva, če po priznanju statusa begunca ugotovijo naslednje:

(a) da ne bi smel(-a) biti oziroma ne more biti begunec skladno s členom 12;

[…]“.

## II. Dejansko stanje v sporu o glavni stvari in vprašanja za predhodno odločanje

16. Iz predložitvene odločbe je razvidno, da je XT (v nadaljevanju tudi: tožeča stranka ali prosilec) oseba brez državljanstva palestinskega rodu, rojena leta 1991 v Damasku v Siriji. Pri UNRWA je zabeležen kot palestinski begunec v begunskem taborišču Jarmuk južno od Damaska.

17. Od neznanega dne v oktobru 2013 do 20. novembra 2015 je bil v Libanonu, kjer je bil začasno zaposlen ali je opravljal priložnostna dela. Iz predložitvene odločbe ni razvidno, ali je v tem obdobju zaprosil za konkretno pomoč UNRWA in/ali jo je prejel.

18. XT je nato zapustil Libanon in odšel v Qudsayo v Siriji, kjer je kratek čas prebival pri članih svoje družine. Nekaj dni pozneje je zapustil Sirijo in po kopnem odpotoval v Nemčijo. Iz spisa ni povsem jasno, kako dolgo je ostal v Siriji, po trditvah Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (zvezni urad za migracijo in begunce, Nemčija) pa je Libanon zapustil „konec novembra“. Torej bi lahko v Siriji ostal največ deset dni, preden je odpotoval v Nemčijo. Kot je navedeno v predložitveni odločbi, sta Jordanija in Libanon v času, ko je XT zapustil Sirijo, že zaprla mejo za palestinske begunce, ki prihajajo iz Sirije.

19. Zdi se, da so bile zmožnosti UNRWA za zagotavljanje zaščite in pomoči na območju delovanja v Siriji[5] zaradi okoliščin vojne in spopadov v Siriji v času, ko je XT to državo zapustil, močno omejene.[6] Vendar je agencija po lastnih trditvah še naprej zagotavljala pomoč na območju delovanja v Siriji in kljub zapletenim spremembam „ohranjala svoje storitve zdravstvenega varstva, izobraževanja, poklicnega usposabljanja, mikrofinanciranja, podpore mladim in socialne storitve, ki se financirajo iz proračuna programa“, ter jih prilagajala omejujočim okoliščinam oboroženih spopadov.[7]

20. XT je prispel v Nemčijo decembra 2015 in februarja 2016 zaprosil za azil. Zvezni urad za migracije in begunce mu je s sklepom z dne 29. avgusta 2016 priznal subsidiarno zaščito, status begunca pa mu je bil zavrnjen. Verwaltungsgericht (upravno sodišče, Nemčija) je s sodbo z dne 24. novembra 2016 ugodilo njegovi tožbi in odredilo, naj se mu prizna status begunca.

5 UNRWA Zahodni breg, Gazo, Sirijo, Libanon in Jordanijo običajno imenuje „območja delovanja“, vseh pet območij skupaj pa „ozemlje pod mandatom UNRWA“. Ta terminologija se uporablja tudi v sodni praksi Sodišča; glej sodbe z dne 17. junija 2010, Bolbol (C-31/09, EU:C:2010:351, točka 7); z dne 19. decembra 2012, Abed El Karem El Kott in drugi (C-364/11, EU:C:2012:826, točka 7), in z dne 25. julija 2018, Alheto (C-585/16, EU:C:2018:584, točka 7); glej tudi sklepne predloge generalne pravobranilke E. Sharpston v zadevi Bolbol (C-31/09, EU:C:2010:119, točka 11 in opomba 10), ki se sklicujejo na Konsolidirana navodila o upravičenosti in registraciji (Consolidated Eligibility and Registration Instructions, v nadaljevanju: CERI) UNRWA, točka VII.E.

6 V povzetku letnega poročila o delovanju UNRWA za leto 2015, str. 1, je navedeno, da je še naprej delovalo samo 44 od 118 šol UNRWA (ki pa jih je dopolnjevalo 55 popoldanskih šol), odprtih je ostalo 15 od 23 zdravstvenih centrov agencije in zaradi pomanjkanja finančnih sredstev so bili izvedeni samo trije od šestih krogov denarne pomoči.

7 Trenutno UNRWA na svojem spletnem mestu pod naslovom „What we do – Emergency Response“ (Kaj počnemo – Odzivanje na izredne razmere) navaja, da je „sedanji konflikt v Siriji postal eden najresnejših izzivov, s katerimi se je UNRWA spopadla v šestih desetletjih dela s palestinskimi begunci. Ker se nasilje nadaljuje, se je povečal njegov učinek na palestinske begunce in več kot 50 % registriranih begunskih prebivalcev se je moralo razseliti, od tega 70.000 znotraj Sirije. Agencija kljub velikim izzivom še naprej skrbi za palestinske begunce v Siriji in tiste, ki so pobegnili v sosednje države, ki spadajo med območja delovanja UNRWA, tudi v Libanon in Jordanijo, z zagotavljanjem nujne pomoči, zdravstvenih in izobraževalnih storitev ter zaščite, kot tudi nadaljnjega mikrofinanciranja, s katerim podpira strategije preživetja mikropodjetnikov.“ Glej https://www.unrwa.org/what-we-do/emergency-response, zadnji dostop 28. septembra 2020.

21. Oberverwaltungsgericht (višje upravno sodišče, Nemčija) je zavrnilo pritožbo Bundesrepublik Deutschland (Zvezna republika Nemčija) zoper sodbo Verwaltungsgericht (upravno sodišče), saj je v bistvu ugotovilo, da je bil XT kot Palestinec brez državljanstva begunec v smislu zakonskih določb, s katerimi je člen 12(1)(a) Direktive 2011/95 prenesen v nemško pravo. Po navedbah Oberverwaltungsgericht (višje upravno sodišče) je bil XT deležen zaščite UNRWA, ki je prenehala iz razlogov, neodvisnih od njegove volje. Oberverwaltungsgericht (višje upravno sodišče) je ugotovilo, da je bila njegova osebna varnost resno ogrožena, ko je zapustil Sirijo, in da ni imel dostopa do zaščite UNRWA na drugih delih ozemlja pod mandatom agencije, saj sta Jordanija in Libanon že zaprla meje za palestinske begunce iz Sirije. Ugotovilo je, da je bil v odhod prisiljen zaradi okoliščin, ki so bile neodvisne od njegove volje, in da tega ni mogoče šteti za prostovoljen odhod. To je bilo, kot je ugotovilo, potrjeno z dejstvom, da mu je bila dodeljena subsidiarna zaščita.[8]

22. Zvezna republika Nemčija je pri Bundesverwaltungsgericht (zvezno upravno sodišče, Nemčija) zaradi napačne uporabe prava vložila revizijo.

23. To sodišče je prekinilo odločanje in Sodišču v predhodno odločanje predložilo ta vprašanja:

„1. Ali je treba pri odločanju o vprašanju, ali se Palestincu brez državljanstva ne nudi več zaščite ali pomoči UNRWA v smislu člena 12(1)(a), drugi stavek, Direktive 2011/95/EU, prostorsko gledano upoštevati le posamično območje delovanja UNRWA (Gaza, Jordanija, Libanon, Sirija, Zahodni breg), v katerem je imela oseba brez državljanstva ob zapustitvi ozemlja pod mandatom UNRWA svoje dejansko prebivališče (tukaj: Sirija), ali pa tudi druga območja delovanja pod mandatom UNRWA?

2. Če ni treba upoštevati le posamičnega območja delovanja ob zapustitvi: Ali je treba vedno in neodvisno od nadaljnjih pogojev upoštevati vsa območja delovanja ozemlja pod nekim mandatom? Če to ni tako: Ali je treba nadaljnja območja delovanja upoštevati le, kadar je bila oseba brez državljanstva s tem območjem delovanja vsebinsko (teritorialno) povezana? Ali je za takšno zvezo potrebno običajno prebivališče, ki je obstajalo v času zapustitve ali prej? Ali je treba ob preizkusu vsebinske (teritorialne) povezanosti upoštevati še druge okoliščine? Če je to tako: Katere? Ali je to odvisno od tega, ali je za osebo brez državljanstva v trenutku zapustitve ozemlja pod mandatom UNRWA vstop na zadevno ozemlje delovanja mogoč in sprejemljiv?

3. Ali je oseba brez državljanstva, ki zapusti ozemlje pod mandatom UNRWA, ker je na območju delovanja, kjer ima svoje dejansko prebivališče, v zelo negotovem osebnem položaju in je za UNRWA neizvedljivo, da bi ji tam zagotovila zaščito ali pomoč, samodejno upravičena do ugodnosti iz Direktive v smislu člena 12(1)(a), drugi stavek, Direktive 2011/95/EU tudi v primeru, če je pred tem vstopila na to območje delovanja, ne da bi bila na ozemlju predhodnega prebivališča v zelo negotovem osebnem položaju in glede na razmere v času prestopa ni mogla pričakovati, da bo na območju delovanja, na katerega vstopa, s strani UNRWA deležna zaščite in pomoči in tudi ne, da se bo v doglednem času lahko vrnila na območje delovanja, na katerem je bilo njeno dotedanje prebivališče?

4. Ali je za odločanje o vprašanju, ali osebi brez državljanstva zato, ker so po zapustitvi ozemlja pod mandatom UNRWA odpadle predpostavke po členu 12(1)(a), drugi stavek, Direktive 2011/95/EU, ni mogoče priznati statusa *ipso facto* begunca, upoštevno zgolj območje delovanja, na katerem je bilo zadnje običajno prebivališče? Če to ni tako: Ali je treba upoštevati tudi območja, ki jih je treba upoštevati po št. 2 v času zapustitve? Če to ni tako: Po katerih kriterijih je treba določiti območja, ki jih je treba upoštevati v času odločanja o prošnji? Ali predpostavke za uporabo člena 12(1)(a), drugi stavek, Direktive 2011/95/EU niso več izpolnjene, če so (državne ali kvazi državne) službe na zadevnem območju delovanja osebo brez državljanstva (spet) pripravljene sprejeti?

8 Točka 4 predložitvene odločbe.

5. V primeru, da je v zvezi s izpolnjenostjo ali pomanjkanjem predpostavk po členu 12(1)(a), drugi stavek, Direktive 2011/95/EU pomembno območje delovanja, na katerem je bilo (zadnje) običajno prebivališče: Kateri kriteriji so za opredelitev običajnega prebivališča merodajni? Ali je potrebno zakonito prebivališče, ki ga država prebivanja odobri? Če to ni tako: Ali je potrebno vsaj zavestno dopuščanje prebivanja te osebe brez državljanstva s strani odgovornih služb območja delovanja? Če je to tako: Ali mora biti odgovornim službam navzočnost posamezne osebe brez državljanstva konkretno znana ali pa zadostuje zavestno dopuščanje prebivanja kot članu večje skupine ljudi? Če to ni tako: Ali zadostuje zgolj daljše dejansko prebivanje?“

24. Pisna stališča so predložili belgijska in nemška vlada, Zvezni urad za migracije in begunce ter Evropska komisija. Na obravnavi 10. junija 2020 so ustna stališča predstavile nemška in francoska vlada ter Komisija.

## III. Analiza

### *A. Uvodna pojasnila*

25. Pred preučitvijo vprašanj za predhodno odločanje se mi zdi koristno podati nekaj uvodnih pojasnil v zvezi z Direktivo 2011/95 in geografskim obsegom delovanja UNRWA.

#### *1. Direktiva 2011/95*

26. Direktiva 2011/95 je bila sprejeta 13. decembra 2011. Z njo je bila prenovljena in razveljavljena Direktiva 2004/83/ES. Čeprav so bili drugi deli zadnjenavedene direktive spremenjeni, je člen 12(1)(a) teh dveh direktiv v bistvu enak; vneseni so bili samo pravopisni popravki. Sodna praksa v zvezi s členom 12(1)(a) Direktive 2004/83 bi se torej morala uporabljati tudi za člen 12(1)(a) Direktive 2011/95.

27. Člen 12(1)(a) ima dva dela. Prvi del izključuje, da bi bila oseba, ki spada na področje uporabe člena 1(D) Ženevske konvencije, lahko begunec v smislu te direktive. Prvi pododstavek člena 1(D) osebe, ki „zdaj uživajo“ varstvo ali pomoč UNRWA,[9] izključuje s področja uporabe Ženevske konvencije (izključitvena klavzula). Drugi pododstavek člena 1(D) določa, da kadar „bi takšno varstvo ali pomoč iz kateregakoli razloga prenehala“, položaj teh oseb pa ne bi bil dokončno urejen v skladu z ustreznimi resolucijami Generalne skupščine Združenih narodov, bodo te osebe *ipso facto* upravičene do ugodnosti te Konvencije (vključitvena klavzula). Jasno je, da položaj palestinskih beguncev, registriranih pri UNRWA, še ni tako urejen.[10] Angleška jezikovna različica člena 12(1)(a), drugi stavek, Direktive 2011/95 dobesedno povzema člen 1(D), drugi pododstavek, s tem da je v njem zgolj izraz „konvencija“ nadomeščen z „direktiva“.[11] Iz tega logično sledi – in tako je tudi v skladu z uveljavljeno sodno prakso – da se vključitvena klavzula iz člena 12(1)(a), drugi stavek, uporablja samo, če se uporablja izključitvena klavzula iz člena 12(1)(a), prvi stavek.[12]

9 Člen 1(D) Ženevske konvencije in člen 12(1)(a) Direktive 2011/95 vsebujeta besedilo „zaščit[a] ali pomoč[…] organov ali uradov Združenih narodov, razen Visokega komisarja Združenih narodov za begunce“. V praksi ta izraz zajema samo UNRWA.

10 Glej na primer resolucijo, ki jo je sprejela Generalna skupščina OZN 13. decembra 2019, A/RES/74/85.

11 Francoska jezikovna različica člena 12(1)(a) se razlikuje od ustrezne določbe Ženevske konvencije, vendar le z vidika besedila, ne pa tudi z vidika vsebine, poleg tega pa se zdi, da se s to razliko zbližujeta francoska in angleška različica direktive.

12 Sodba z dne 17. junija 2010, Bolbol (C-31/09, EU:C:2010:351, točki 55 in 56).

28. Medtem ko Ženevska konvencija zajema samo „begunce“, Direktiva 2011/95 in Direktiva 2004/83 zajemata tudi „subsidiarno zaščito“. Zato izključitvena klavzula iz člena 1(D) Ženevske konvencije zadeva celotno konvencijo, medtem ko izključitev iz člena 12(1)(a) obeh direktiv zadeva samo status „begunca“. Tako je mogoče, da oseba v skladu s to določbo Direktive 2011/95 ne more biti begunec, vendar je vseeno upravičena do subsidiarne zaščite.

29. Sodišče je v zvezi z Direktivo 2011/95 večkrat opozorilo, da je iz njenih uvodnih izjav 4, 23 in 24 razvidno, da je Ženevska konvencija temelj mednarodne pravne ureditve za zaščito beguncev in da so bile določbe te direktive o pogojih za priznanje statusa begunca in njegovi vsebini sprejete za pomoč pristojnim organom držav članic pri uporabi te konvencije, tako da temeljijo na skupnih pojmih in merilih,[13] ter da je zato treba določbe te direktive, enako kot določbe Direktive 2004/83, razlagati ob upoštevanju njene splošne sistematike in namena ter ob spoštovanju Ženevske konvencije in drugih upoštevnih pogodb, ki so navedene v členu 78(1) PDEU[14]. Sodišče je poleg tega razsodilo, da je treba pri razlagi teh določb, kot je razvidno iz uvodne izjave 10 Direktive 2004/83, spoštovati tudi temeljne pravice in načela, priznana zlasti z Listino.[15]

*2. Geografski obseg delovanja UNRWA*

30. UNRWA deluje na *ozemlju pod svojim mandatom*, ki ga sestavlja pet *območij delovanja*, in sicer Zahodni breg, Gaza, Jordanija, Libanon in Sirija,[16] kjer zagotavlja zaščito in/ali pomoč[17] palestinskim beguncem in nekaterim drugim kategorijam upravičencev, kot so „revni iz Jeruzalema in revni iz Gaze“ ter neregistrirane osebe, razseljene zaradi sovražnosti leta 1967 in kasneje.[18] Iz opisa dejanskega stanja zadeve v predložitveni odločbi se zdi, da je XT „palestinski begunec“. Območji delovanja, na katerih je prebival XT, sta v različnih suverenih državah, in sicer Siriji in Libanonu. Vendar sta obe del „ozemlja pod mandatom UNRWA“.

13 Glej sodbi z dne 13. septembra 2018, Ahmed (C-369/17, EU:C:2018:713, točka 40 in navedena sodna praksa), in z dne 14. maja 2019, M in drugi (Preklic statusa begunca) (C-391/16, C-77/17 in C-78/17, EU:C:2019:403, točka 81), ter v istem smislu, glede ustreznih uvodnih izjav 3, 16 in 17 Direktive 2004/83, sodbe z dne 17. junija 2010, Bolbol (C-31/09, EU:C:2010:351, točka 37), z dne 19. decembra 2012, Abed El Karem El Kott in drugi (C-364/11, EU:C:2012:826, točka 42), in z dne 31. januarja 2017, Lounani (C-573/14, EU:C:2017:71, točka 41).

14 Sodbi z dne 19. decembra 2012, Abed El Karem El Kott in drugi (C-364/11, EU:C:2012:826, točka 43), in z dne 13. septembra 2018, Ahmed (C-369/17, EU:C:2018:713, točki 40 in 41).

15 Sodbe z dne 2. marca 2010, Salahadin Abdulla in drugi (C-175/08, C-176/08, C-178/08 in C-179/08, EU:C:2010:105, točke od 52 do 54), z dne 19. decembra 2012, Abed El Karem El Kott in drugi (C-364/11, EU:C:2012:826, točka 43), in z dne 2. decembra 2014, A in drugi (od C-148/13 do C-150/13, EU:C:2014:2406, točki 45 in 46).

16 Ta terminologija se uporablja v resolucijah Generalne skupščine Združenih narodov o UNRWA in gradivih UNRWA, v katerih so opisane agencija in njene dejavnosti. Glej na primer uvodno izjavo 9 resolucije Generalne skupščine A/RES/69/88 z dne 5. decembra 2014 in uvodno izjavo 26 resolucije Generalne skupščine A/RES/72/82, ki napotujeta na „vsa območja delovanja, in sicer Jordanijo, Sirsko arabsko republiko in zasedeno palestinsko ozemlje“. Glej tudi uvodno izjavo 15 resolucije Generalne skupščine z dne 9. decembra 2015 – Delovanje [UNRWA] za palestinske begunce na Bližnjem vzhodu, A/RES/70/85. Prav tako jo je izrecno uporabilo Sodišče v sodbah z dne 17. junija 2010, Bolbol (C-31/09, EU:C:2010:351, točka 7); z dne 19. decembra 2012, Abed El Karem El Kott in drugi (C-364/11, EU:C:2012:826, točka 7), in z dne 25. julija 2018, Alheto (C-585/16, EU:C:2018:584, točka 7).

17 Zavedam se, da sta vprašanji, ali UNRWA dejansko zagotavlja „zaščito“ in ali ima agencija „pooblastilo za zaščito“, sporni. Generalna pravobranilka E. Sharpston je v svojih sklepnih predlogih v zadevi El Kott izrazila stališče, da UNRWA „ni bila ustanovljena za ‚zaščito‘ palestinskih beguncev in te zaščite tudi ni nikoli nudila“, in s tem zavzela ozko stališče glede pomena besede „zaščita“ v tem kontekstu (glej točko 66 in opombi 6 in 30 navedenih sklepnih predlogov), ki se osredotoča na neobstoj policijskih ali drugih varnostnih sil pod nadzorom agencije. Sama UNRWA pa je zavzela drugačno stališče, kot je med drugim izraženo v njeni publikaciji „zaščita palestinskih beguncev“. V tej publikaciji agencija trdi, da ji je „pooblastilo za zaščito“ potrdila Generalna skupščina Združenih narodov, ko je priznala „dragoceno delo, ki ga agencija opravlja z zagotavljanjem *zaščite* palestinskim prebivalcem, zlasti palestinskim beguncem“, v resoluciji A/RES/69/88 z dne 5. decembra 2014 (enako besedilo je tudi v resoluciji Generalne skupščine A/RES/72/82 z dne 7. decembra 2017). V teh dveh resolucijah je bila agencija tudi pohvaljena za svoja izjemna prizadevanja, „da bi zagotovila zatočišča […], *zaščito* in drugo humanitarno pomoč“ med „vojaškimi operacijami julija in avgusta 2014“; navedeni so izrazi „posebne pohvale“ agenciji za „ključno vlogo, ki jo opravlja že več kot [60/65] let, ko zagotavlja bistvene storitve za […] *zaščito* palestinskih beguncev […]“. Rešitev teh vprašanj ni bistvena za odgovor na vprašanja za predhodno odločanje, ki so bila predložena v tej zadevi.

18 Glej CERI, točki I. in III. „Palestinski begunci“ so v CERI opredeljeni kot „osebe, katerih običajno prebivališče je v obdobju od 1. junija 1946 do 15. maja 1948 bila Palestina in ki so zaradi konflikta iz leta 1948 izgubile dom in sredstva za preživljanje“, ter potomci palestinskih moških beguncev. Registracija beguncev pri UNRWA je za člane te kategorije še vedno odprta (glej CERI, točka III.A.1). V teh sklepnih predlogih se izraz „palestinski begunci“ – kadar ni del dobesednega navedka – uporablja v smislu širše kategorije beguncev palestinskega porekla.

31. UNRWA ne nadzira ozemelj svojih območij delovanja in registriranim palestinskim beguncem ne more dovoliti ali zavrniti dostopa do ozemlja, na katerem je dano območje delovanja. Zato je dejanski dostop lahko (in pogosto tudi je) odvisen od spremenljivih politik vladnih ali paravladnih sil, ki v danem trenutku obvladujejo zadevno ozemlje.

### *B. Prvo in drugo vprašanje*

32. Predložitveno sodišče s prvim in drugim vprašanjem, ki ju bom obravnaval skupaj, v bistvu prosi za usmeritev glede geografskega območja, ki ga je treba upoštevati pri presoji, ali je pomoč ali zaščita UNRWA „prenehala“ v zvezi s konkretnim posameznikom, ki je prej užival to pomoč ali zaščito. Ti vprašanji je postavilo v okviru revizije zaradi presoje morebitne napačne uporabe prava. Vprašanji se posebej nanašata na „vključitveno klavzulo“ iz člena 12(1)(a), drugi stavek, Direktive 2011/95 in člena 1(D), drugi pododstavek, Ženevske konvencije.[19] Predložitvena odločba temelji na premisi, da se v dejanskem stanju zadeve iz postopka v glavni stvari uporablja izključitvena klavzula iz člena 12(1)(a), prvi stavek, in člena 1(D), prvi pododstavek. Za namene te analize sem predpostavil, da je tako.

#### *1. Povzetek trditev strank*

33. Vse stranke, ki so predložile pisna stališča – Komisija, Belgija, Nemčija in Zvezni urad za migracijo in begunce, Nemčija – se strinjajo, da je treba pri presojanju, ali je zaščita ali pomoč UNRWA posamezniku za namene člena 12(1)(a) prenehala, upoštevati več kot le območje delovanja, na katerem je imela zadevna oseba zadnje prebivališče. Komisija je izrazila stališče – s katerim se na splošno strinjam – da bi bilo treba upoštevati območja delovanja UNRWA, do katerih bi zadevna oseba dejansko lahko dostopala[20], ko je zapustila ozemlje pod mandatom UNRWA, kot tudi območja delovanja, do katerih je imela zadevna oseba dostop v času odločanja (vključno s sodno odločbo) o prošnji za status begunca.

34. Zvezna republika Nemčija je izrazila stališče, da je treba poleg območja delovanja, na katerem je imela zadevna oseba zadnje dejansko prebivališče, upoštevati tudi druga območja delovanja, s katerimi je bila ta oseba znatno povezana. Ta druga območja delovanja naj bi bila lahko območja delovanja, kjer je imela tožeča stranka svoje zadnje običajno prebivališče ali kjer je imela ožje družinske člane. Belgija je izrazila stališče, da bi bilo treba pri ugotavljanju, ali je Palestinec brez državljanstva še vedno užival pomoč UNRWA, ko je zapustil ozemlje pod njenim mandatom, upoštevati vsa območja delovanja UNRWA in da mora tožeča stranka dokazati, da potovanje na drugo območje delovanja UNRWA ter prejemanje zaščite in pomoči tam zanjo ni bilo mogoče.

35. Francija ni predložila pisnih stališč, temveč je predlagala obravnavo, na kateri je izrazila stališče, da je za ugotavljanje, ali je zaščita ali pomoč UNRWA prenehala, upoštevno samo območje delovanja, kjer je imela tožeča stranka svoje „običajno prebivališče“, preden je vložila prošnjo za status begunca.

19 Zaradi lažjega sklicevanja bom člen 12(1)(a) Direktive 2011/95 navajal kot „člen 12(1)(a)“, člen 1(D) Ženevske konvencije pa kot „člen 1(D)“.

20 V francoski različici pisnih stališč Komisije je za območja delovanja, ki jih je treba upoštevati v času, ko je tožeča stranka zapustila ozemlje pod mandatom UNRWA, uporabljen izraz „aurait effectivement pu avoir accès“; v nemški različici pa se uporablja izraz „tatsächlich Zugang hätte haben können“.

*2. Preučitev prvega in drugega vprašanja*

36. Najprej je treba opozoriti, da se ne člen 12(1)(a) ne člen 1(D) ne sklicujeta na „prebivališče“ zadevne osebe. Za namene prvega stavka člena 12(1)(a) in prvega pododstavka člena 1(D) je pomembno, ali oseba prejema pomoč ali zaščito zadevne agencije, za drugi pododstavek oziroma stavek teh dveh določb pa, ali je ta zaščita ali pomoč „prenehala“. [21]

37. Drugič, v skladu z ustaljeno sodno prakso je treba presojo, ali se za neko osebo uporablja člen 12(1)(a), prvi in/ali drugi stavek, opraviti posamično in ne s presojanjem palestinskih beguncev ali beguncev palestinskega rodu na splošno kot skupine. [22] Zato se ne strinjam s pomislekom, ki so ga izrazile nekatere stranke, da bi z upoštevanjem celotnega ozemlja pod mandatom UNRWA pri presojanju, ali je zaščita ali pomoč te agencije prenehala, neupravičeno zožili področje uporabe vključitvene klavzule iz člena 12(1)(a), drugi stavek. [23] Takšno presojo je treba opraviti posamično, kar pomeni, da je treba upoštevati samo tisto zaščito ali pomoč na drugih območjih delovanja, ki je bila tožeči stranki dejansko dostopna.

38. Zdi se, da različni elementi povezanosti, na katere so se sklicevale nekatere stranke, lahko povečajo verjetnost, da bi dani prosilec dejansko lahko imel dostop do zadevnega območja delovanja in s tem do zaščite ali pomoči, ki jo tam nudi UNRWA. To je najbolj očitno v enem od primerov, ki ga je navedel zvezni urad za migracijo in begunce. Če ima prosilec formalne pravice do prebivanja na drugem območju delovanja, kjer UNRWA zagotavlja pomoč, in lahko tja odpotuje, ima očitno dejanski dostop do te pomoči in se po mojem mnenju vključitvena klavzula iz člena 12(1)(a), drugi stavek, ne sme uporabiti.

39. Ali bi družinske vezi, prejšnje običajno prebivališče ali druge pomembne povezave z danim območjem delovanja konkretnemu posameznemu prosilcu dejansko omogočili dostop do pomoči UNRWA na tem območju delovanja, je dejansko vprašanje, na katero je treba po mojem mnenju odgovoriti od primera do primera ob upoštevanju vseh upoštevnih dejstev, tudi osebnih okoliščin prosilca. [24] Če je imel zadevni prosilec v skladu s posamično presojo v času, ko je zapustil ozemlje pod mandatom UNRWA, dejanski dostop do zaščite ali pomoči UNRWA ali če ima tak dostop v času sprejemanja odločitve (tudi sodne odločbe) v zvezi z njegovo prošnjo, ni mogoče šteti, da se zanj uporablja vključitvena klavzula iz člena 12(1)(a), drugi stavek, ne glede na vrsto povezave z območjem delovanja – če ta obstaja – ki je omogočila ta dostop. V takem primeru, ko UNRWA še naprej zagotavlja zaščito ali pomoč na enem ali več območjih delovanja, do katerih ima prosilec dostop, ni mogoče trditi, da je zaščita ali pomoč UNRWA „prenehala“. Namesto tega lahko rečemo, da se je prosilec taki zaščiti ali pomoči odrekel, ko je zapustil območje delovanja, kjer je imel prej dostop do nje.

40. To razlago člena 12(1)(a) potrjujejo sodbe Sodišča Bolbol, El Kott in Alheto. Sodišče se je v vsaki od teh tožb izrecno sklicevalo na ozemlje pod mandatom UNRWA kot na ozemlje, ki zajema območje Gaze, Zahodni breg, Jordanijo, Libanon in Sirijo, ter, kolikor je to upoštevno, to ozemlje obravnavalo kot celoto. [25] V sodbi Alheto je Sodišče poleg tega v okviru vprašanja, ki se je nanašalo na člen 35

21 Druge določbe Direktive 2011/95 in Ženevske konvencije vsebujejo sklicevanje na prebivališče ali „običajno prebivališče“ osebe brez državljanstva – na primer člen 1(A)(2), prvi odstavek, *in fine*, Ženevske konvencije o opredelitvi osebe brez državljanstva kot „begunca“ za namene te konvencije ali člen 2(d), *in fine*, Direktive 2011/95, ki povzema to določbo Ženevske konvencije. Vendar člen 1(D), prvi pododstavek, Ženevske konvencije izrecno izključuje zajete osebe iz uporabe Ženevske konvencije in s tem iz uporabe teh določb.

22 Glej v tem smislu sodbo z dne 17. junija 2010, Bolbol (C-31/09, EU:C:2010:351, točke 41, od 46 do 49, in 53 ter izrek); glej tudi razpravo v sklepnih predlogih generalne pravobranilke E. Sharpston v zadevi, v kateri je bila izdana ta sodba, točka 44.

23 Glej stališči zveznega urada za migracijo in begunce, točka 25, in Zvezne republike Nemčije, točka 27.

24 Te osebne okoliščine bi lahko med drugim vključevale omejitve, povezane z zdravjem, ali pravice, ki izhajajo iz Listine.

25 Glej sodbi z dne 19. decembra 2012, Abed El Karem El Kott in drugi (C-364/11, EU:C:2012:826, točka 36, ki se nanaša na zadevne osebe, ki „so bile prisiljene zapustiti območje delovanja [ozemlje pod mandatom] UNRWA“; točka 44, ki se sklicuje na sodbo Bolbol: „zadevna oseba ni uveljavljala pomoči UNRWA, preden je zapustila njeno območje delovanja [ozemlje pod njenim mandatom]“; točka 45, „položaj osebe, ki zapušča območje delovanja [ozemlje pod mandatom] tega organa ali agencije“) in zlasti z dne 25. julija 2018, Alheto (C-585/16, EU:C:2018:584, točke od 131 do 143, v kateri je v točki 133 navedeno, da je Jordanija „del območja delovanja [ozemlja pod mandatom] UNRWA“).

Direktive 2013/32/EU[26], navedlo, da je treba osebo, ki je, preden je zapustila ozemlje pod mandatom UNRWA, uživala „učinkovito varstvo ali pomoč UNRWA“ na območju delovanja, ki ni območje delovanja, kjer je imela svoje običajno prebivališče, in ki bi lahko torej tam še naprej prebivala varno, v dostojnih življenjskih razmerah, in ne da bi bila izpostavljena nevarnosti vračanja na ozemlje običajnega prebivališča, „v skladu s členom 12(1)(a) Direktive 2011/95 […] izključiti iz statusa begunca v Uniji“.[27]

41. UNHCR je doslej izdal več smernic, opomb in drugih izjav v zvezi z razlago člena 1(D) in, občasno, člena 12(1)(a). Te izjave so mehko pravo in imajo torej določeno prepričevalno moč, niso pa zavezujoče.[28]

42. Čeprav je člen 1(D) ostal nespremenjen, so se stališča, ki jih je UNHCR izražal v zvezi s tem, sčasoma znatno spreminjala. Tako je UNHCR v eni od teh izjav[29] izrazil stališče, da bi bil palestinski begunec, ki bi iz katerega koli razloga zapustil ozemlje pod mandatom UNRWA, *ipso facto* upravičen do ugodnosti Ženevske konvencije in priznanja statusa begunca v skladu z Direktivo 2004/83, dokler se na to območje ne bi vrnil (glej točki 2.2 in 2.3 te izjave – ugotavljam, da bi bilo v primeru take razlage vseh pet vprašanj za predhodno odločanje brezpredmetnih), medtem ko je v eni od svojih smernic[30] zavzel stališče, da se vključitvena klavzula iz člena 1(D), drugi pododstavek, uporablja, kadar eden ali več „objektivnih razlogov“ za zapustitev območja delovanja UNRWA osebi preprečuje, da bi (ponovno) uživala zaščito ali pomoč UNRWA, in je ta zaščita ali pomoč zadevni osebi zato prenehala (točki 19 in 22 teh smernic).

43. V zgoraj navedenih smernicah UNCHR nadalje izraža stališče, da je treba presojo, ali lahko palestinski begunec dostopa do zaščite ali pomoči UNRWA, opraviti glede na „eno samo območje delovanja UNRWA“ in ne glede na „vsako območje delovanja UNRWA“.[31] UNCHR trdi, da je to priporočilo v skladu z besedilom sodbe Sodišča v zadevi El Kott in z uporabo edninske oblike „območje delovanja“ v tej sodbi.[32]

44. Priporočilo UNHCR se mi ne zdi prepričljivo in menim, da ga sodba Sodišča El Kott[33] ne podpira. V zvezi s tem bi rad najprej opozoril, da UNHCR v tem delu smernic odstopa ne le od terminologije, ki jo enotno uporabljajo Generalna skupščina Združenih narodov v svojih resolucijah o UNRWA, sama UNRWA v opisih svojega dela in Sodišče Evropske unije v svojih sodbah, tudi v sodbi El Kott[34],

26 Direktiva Evropskega parlamenta in Sveta z dne 26. junija 2013 o skupnih postopkih za priznanje ali odvzem mednarodne zaščite (UL 2013, L 180, str. 60). Člen 35 te direktive se nanaša na koncept prve države azila.

27 Sodba z dne 25. julija 2018, Alheto (C-585/16, EU:C:2018:584, točka 134).

28 V uvodni izjavi 22 Direktive 2011/95 je navedeno, da „[p]osvetovanja z [UNHCR] lahko prinesejo dragocene napotke državam članicam pri določanju statusa begunca skladno s členom 1 Ženevske konvencije“.

29 Glej UNHCR Revised Statement on Article 1D of the 1951 Convention (spremenjena izjava UNHCR o členu 1(D) Konvencije iz leta 1951) iz oktobra 2009.

30 Glej Guidelines on International Protection No. 13: Applicability of article 1D of the 1951 Convention relating to the status of refugees to Palestinian refugees (smernice o mednarodni zaščiti št. 13: Uporaba člena 1(D) Konvencije iz leta 1951 o statusu beguncev za palestinske begunce), december 2017.

31 Guidelines on International Protection No. 13: Applicability of article 1D of the 1951 Convention relating to the status of refugees to Palestinian refugees (smernice o mednarodni zaščiti št. 13: Uporaba člena 1(D) Konvencije iz leta 1951 o statusu beguncev za palestinske begunce), december 2017, HCR/GIP/17/13, točka 22(k).

32 Prav tam, opomba 52.

33 Sodba z dne 19. decembra 2012, Abed El Karem El Kott in drugi (C-364/11, EU:C:2012:826).

34 Glej sodbe z dne 17. junija 2010, Bolbol (C-31/09, EU:C:2010:351, točka 7); z dne 19. decembra 2012, Abed El Karem El Kott in drugi (C-364/11, EU:C:2012:826, točka 7), in z dne 25. julija 2018, Alheto (C-585/16, EU:C:2018:584, točka 7).

temveč tudi od terminologije, ki jo je UNHCR prej uporabil v izjavi o členu 1(D) Konvencije iz leta 1951[35] in spremenjeni opombi o uporabi člena 1(D) Konvencije iz leta 1951 o statusu beguncev za palestinske begunce[36], v katerih je izraz „ozemlje pod mandatom UNRWA“ uporabljen v smislu, ki zajema celotno območje, na katerem je UNRWA zagotavljal zaščito in pomoč.

45. UNHCR se v svoji zadnji izjavi v zvezi s temi vprašanji, ki je bila v okviru te zadeve izdana za Sodišče,[37] v podporo svojim stališčem ne sklicuje na sodbo *El Kott*. UNHCR se je v tej izjavi vrnil k terminologiji, ki jo običajno uporablja, in je izraz „ozemlje pod mandatom UNRWA“ uporabil tako, da zajema vseh pet območij delovanja UNRWA.[38] Izrazil je stališče, da je treba presojo, ali je zaščita ali pomoč prenehala, „opraviti glede na območje delovanja, v katerem je oseba prej prebivala“.[39] Če je oseba „prej prebivala na več kot enem območju delovanja UNRWA“, UNHCR zdaj meni, da se „presoja, ali sta ‚zaščita ali pomoč iz kateregakoli razloga prenehala‘ lahko opravi glede na več kot eno območje, na katerem je oseba prej prebivala“. UNHCR to stališče opira na svoje smernice o mednarodni zaščiti št. 13[40], omenjene zgoraj v točkah 43 in 44, ne da bi pojasnil razlike med izjavo in temi smernicami, za katere se ne zdi, da bi bile umaknjene. Ta izjava se mi ne zdi nič bolj prepričljiva od omenjenih smernic.

46. Sodišču torej predlagam, naj na prvo in drugo vprašanje za predhodno odločanje odgovori:

Pri presoji za potrebe člena 12(1)(a) Direktive 2011/95, ali je zaščita ali pomoč UNRWA v zvezi s konkretno osebo, ki je prej uživala to zaščito ali pomoč, „prenehala“, bi morala nacionalna sodišča ali pristojni upravni organi upoštevati vsa tista območja delovanja UNRWA, kjer bi prosilec dejansko lahko imel dostop do zaščite ali pomoči UNRWA.

Pri ugotavljanju tega bi moralo nacionalno sodišče ali upravni organ upoštevati vsa upoštevna dejstva, vključno z osebnimi okoliščinami prosilca in dejansko možnost njegovega dostopa do teh območij delovanja.

### *C. Četrto vprašanje*

47. Predložitveno sodišče želi s četrtim vprašanjem, ki ga bom obravnaval na tem mestu, v bistvu izvedeti, katero geografsko območje je treba upoštevati pri presoji, ali so pogoji za dodelitev statusa *ipso facto* begunca, potem ko je tožeča stranka zapustila ozemlje pod mandatom UNRWA, prenehali biti izpolnjeni in, posebej, ali je območje, ki ga je treba upoštevati, enako kot pri odgovoru na prvo in drugo vprašanje. Vprašanje temelji na premisi, da se je za tožečo stranko v času, ko je zapustila ozemlje

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, (Urad Visokega komisarja Združenih narodov za begunce (UNHCR), spremenjena izjava UNHCR o členu 1(D) Konvencije iz leta 1951 v zvezi z zadevo Bolbol/Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal, ki je v obravnavi na Sodišču Evropske unije), oktober 2009, dostopno na: https://www.refworld.org/docid/4add79a82.html (dostop: 28. september 2020).

36 UNHCR Revised Note on the Applicability of Article 1D of the 1951 Convention relating to the Status of Refugees to Palestinian Refugees (spremenjena opomba UNHCR o uporabi člena 1(D) Konvencije iz leta 1951 o statusu beguncev za palestinske begunce), oktober 2009. Glej zlasti opombo 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. August 2020 (Urad Visokega komisarja Združenih narodov za begunce (UNHCR), izjava o razlagi in uporabi člena 1(D) Konvencije iz leta 1951 in člena 12(1)(a) Direktive 2011/95 v zvezi s predlogom za sprejetje predhodne odločbe, ki ga je Bundesverwaltungsgericht (zvezno upravno sodišče, Nemčija) na Sodišče Evropske unije vložilo 3. julija 2019 – Zvezna republika Nemčija/XT – 18. avgust 2020), dostopno na: https://www.refworld.org/docid/5f3bdd234.html (dostop: 28. september 2020). Zdi se, da ta izjava ni bila predložena Sodišču oziroma Sodišče o njej ni bilo obveščeno, vendar je navedena pod razdelkom „court intention/amicus curiae“ na spletnem mestu UNHCR.

38 Prav tam, opomba 3.

39 Prav tam, točka 23.

40 Guidelines on International Protection No. 13: Applicability of Article 1D of the 1951 Convention relating to the Status of Refugees to Palestinian Refugees (smernice o mednarodni zaščiti št. 13: Uporaba člena 1(D) Konvencije iz leta 1951 o statusu beguncev za palestinske begunce), december 2017, HCR/GIP/17/13.

pod mandatom UNRWA, uporabljala vključitvena klavzula iz člena 12(1)(a), drugi stavek, vendar se ta zanjo ne uporablja več v času, ko pristojni nacionalni upravni in pravosodni organi odločajo o prošnji, kar pomeni, da zaščita ali pomoč UNRWA tožeči stranki ni bila na voljo v času njene zapustitve ozemlja pod mandatom UNRWA, vendar je bila tam ponovno vzpostavljena pred sprejetjem končne odločitve o njegovem zahtevku za priznanje statusa *ipso facto* begunca.

*1. Povzetek navedb strank*

48. Vse stranke, ki so predložile pisna stališča, se dejansko strinjajo, da bi moral odgovor na četrto vprašanje odražati odgovor na drugo vprašanje, to je isto geografsko območje bi bilo treba upoštevati za namene ugotavljanja, ali je zaščita ali pomoč UNRWA prenehala ob odhodu tožeče stranke z ozemlja pod mandatom UNRWA, in za namene ugotavljanja, ali je bila zaščita ali pomoč UNRWA ponovno vzpostavljena v času odločanja pristojnega nacionalnega upravnega ali pravosodnega organa o prošnji za status begunca.[41]

49. Francoska vlada je v svojih stališčih na obravnavi v utemeljitev svojega stališča v zvezi s prvim, drugim in četrtim vprašanjem, da bi moralo biti upoštevno geografsko območje območje delovanja, na katerem je imel prosilec običajno prebivališče, trdila, da je v členu 2(d) in (n) Direktive 2011/95 ta pojem uporabljen za opredelitev pogojev, pod katerimi je treba osebo brez državljanstva opredeliti kot begunca, v členu 11(1)(f) te direktive pa je isti pojem uporabljen za namene opredelitve okoliščin, v katerih oseba brez državljanstva preneha biti begunec.

*2. Preučitev četrtega vprašanja*

50. Najprej naj opozorim, da člen 12(1)(a) določa, kdaj oseba „ne more biti begunec“ in da se uporaba tega člena sproži ne glede na prebivališče, kot sem navedel v točki 36 in naslednjih teh sklepnih predlogov. Dejstvo, da se člen 2(d) in (n) sklicuje na „običajno prebivališče“, torej ni odločilno za odgovore na vprašanja za predhodno odločanje. Drugič, četrto (in drugo) vprašanje se nanaša na položaj, ki je drugačen od položaja, ki je zajet v členu 11(1)(f) Direktive 2011/95. Zadnjenavedena določba zadeva položaj, ko je bil osebi brez državljanstva status begunca že dodeljen in okoliščin, v povezavi s katerimi je bila ta oseba priznana kot begunec, ni več, uporablja pa se skupaj s členom 14(1) Direktive 2011/9. Ta določba zahteva, da države članice „prekličejo, odvzamejo ali zavrnejo podaljšanje statusa begunca“ osebe brez državljanstva, „če je ta oseba prenehala biti begunec skladno s *členom 11*“ (moj poudarek).

51. Pri četrtem vprašanju pa gre, nasprotno, za to, ali je treba zadevni osebi sploh priznati status begunca v skladu s členom 12(1)(a), drugi stavek. Ta določba bi se – če bi tako zahtevale okoliščine in bi bilo pozneje treba odločati o preklicu – uporabila v povezavi s členom 14(3), ki zahteva, da države članice „prekličejo, odvzamejo ali zavrnejo podaljšanje statusa begunca“ osebe brez državljanstva, če ugotovijo, „da ne bi smel(-a) biti oziroma ne more biti begunec skladno s *členom 12*“ (moj poudarek). V členu 14(3) se običajno ali drugo prebivališče ne omenja.

52. Sodišču torej predlagam, naj na četrto vprašanje za predhodno odločanje odgovori:

Območje, ki ga je treba upoštevati pri ugotavljanju, ali v času odločanja o prošnji za status *ipso facto* begunca v skladu s členom 12(1)(a), drugi stavek, pogoji za uporabo te določbe niso več izpolnjeni, je enako območju, ki se upošteva za namene presoje, ali je zaščita ali pomoč UNRWA konkretni osebi, ki je prej uživala to zaščito ali pomoč, „prenehala“, kot je opisano v odgovoru na prvo in drugo vprašanje.

41 Stališče Belgije, točke od 21 do 32 in od 38 do 41; stališče Zvezne republike Nemčije (točka 35); stališče zveznega urada za migracijo in begunce, točki 31 in 39, in stališče Evropske komisije, točka 29.

### *D. Tretje vprašanje*

53. S tretjim vprašanjem predložitveno sodišče v bistvu prosi za pojasnilo glede tega, ali se lahko oseba brez državljanstva sklicuje na obstoj tveganj za osebno varnost, ki se jim je sama prostovoljno izpostavila, ko se je z varnega (ali razmeroma varnega) območja delovanja UNRWA preselila na območje, kjer je njena osebna varnost resno ogrožena, in ali lahko na podlagi tega prostovoljno prevzetega tveganja trdi, da je *ipso facto* upravičena do ugodnosti statusa begunca v skladu z Direktivo 2011/95.

54. Sodišče je že v sodbi El Kott jasno izrazilo, da prostovoljni odhod z ozemlja pod mandatom UNRWA ne zadostuje za prenehanje izključitve iz statusa begunca, določene v členu 1(D).[42] Vendar je Sodišče štelo, da če oseba, ki je dejansko uživala zaščito ali pomoč UNRWA, to preneha prejemati iz razlogov, na katere ne more vplivati in so neodvisni od njene volje, se uporablja vključitvena klavzula iz člena 12(1)(a) in je ta oseba *ipso facto* upravičena do ugodnosti iz te direktive pod pogojem, da se ne uporablja nobena od ostalih izključitvenih klavzul iz člena 12(1)(b), člena 12(2) ali člena 12(3) Direktive 2011/95.[43]

55. V tem okviru bi bilo treba šteti, da je bila oseba prisiljena zapustiti ozemlja pod mandatom UNRWA, če je bila njena osebna varnost resno ogrožena in če ji UNRWA na tem ozemlju ni mogla zagotoviti življenjskih razmer v skladu z nalogo, ki ji je zaupana.[44]

56. V skladu s to obrazložitvijo menim, da se ni mogoče sklicevati na prostovoljni odhod z varnega (ali razmeroma varnega) območja delovanja UNRWA na območje, kjer je osebna varnost zadevnega posameznika resno ogrožena, da bi se trdilo, da je zaščita ali pomoč UNRWA tej osebi „prenehala“.

57. Zlasti če so bila tveganja za osebno varnost na območju delovanja, na katero je posameznik potoval, zadevni osebi znana ali zanjo razumno predvidljiva in če ni bilo mogoče razumno pričakovati, da se bo lahko varno vrnila na varno (ali razmeroma varno) območje delovanja, ki ga je zapustila, ali odšla na drugo območje delovanja UNRWA, ni mogoče trditi, da je zaščita ali pomoč UNRWA v zvezi z njo prenehala.

58. Naj dodam, da zadevna oseba zaradi te ugotovitve ne ostane brez zaščite. Še vedno je lahko upravičena tudi do subsidiarne zaščite in načelo nevračanja se še vedno uporablja v skladu s členom 21 Direktive 2011/95, vendar se njeni prošnji za status *ipso facto* begunca ne bi smelo ugoditi zaradi zavestno in prostovoljno prevzetih tveganj.

59. Sodišču torej predlagam, naj na tretje vprašanje za predhodno odločanje odgovori:

Prosilec za status begunca trditve, da je na podlagi Direktive 2011/95 *ipso facto* upravičen do ugodnosti statusa begunca, ne more opreti na obstoj tveganj za osebno varnost, ki se jim je sam prostovoljno izpostavil, ko se je preselil z varnega (ali razmeroma varnega) območja delovanja UNRWA na območje, kjer je njegova osebna varnost resno ogrožena.

### *E. Peto vprašanje*

60. Predložitveno sodišče je peto vprašanje postavilo samo za primer, da je običajno prebivališče tožeče stranke upoštevno za odgovora na drugo in četrto vprašanje. Glede na predlagane odgovore na prva štiri vprašanja Sodišču na peto vprašanje ni treba odgovoriti.

42 Glej sodbo z dne 19. decembra 2012, Abed El Karem El Kott in drugi (C-364/11, EU:C:2012:826, točke od 49 do 51 in 59).

43 Prav tam, točke 61, 64 in 65 ter izrek, točka 1.

44 Prav tam, točka 63.

61. Komisija je trdila, da kraj običajnega prebivališča ni odločilen za drugo in četrto vprašanje, da pa je treba na peto vprašanje vseeno odgovoriti. V zvezi s tem je opozorila, da se pojem „običajno prebivališče“ uporablja v členu 11(1)(f) Direktive 2011/95, ki se, kjer je to ustrezno, uporablja tudi za Palestince brez državljanstva.

62. V skladu s predložitveno odločbo sodba o prošnji XT za status begunca še ni pravnomočna, saj je zadeva še v pritožbenem postopku. Zdi se, da vprašanje naknadnega preklica statusa begunca XT ni del postopka z revizijo, o katerem odloča predložitveno sodišče, in da to Sodišča ni prosilo za razlago člena 11(1)(f) te direktive. Kot je opisano v točki 50 teh sklepnih predlogov, bi morebiten preklic statusa begunca XT v prihodnosti na podlagi izključitvene klavzule iz člena 12(1)(a), prvi stavek, urejal člen 14(3) Direktive 2011/95, ki se ne uporablja skupaj s členom 11(1)(f). Zato menim, da je peto vprašanje hipotetično, razen če je pojem „običajno prebivališče“ prosilca upošteven za odgovor na drugo in/ali četrto vprašanje. Menim (tako kot Komisija), da ni tako.

## IV. Predlog

63. Glede na navedeno Sodišču predlagam, naj na vprašanja za predhodno odločanje, ki jih je postavilo Bundesverwaltungsgericht (zvezno upravno sodišče, Nemčija), odgovori:

1. Pri presoji za namene člena 12(1)(a) Direktive 2011/95/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 13. decembra 2011 o standardih glede pogojev, ki jih morajo izpolnjevati državljani tretjih držav ali osebe brez državljanstva, da so upravičeni do mednarodne zaščite, glede enotnega statusa beguncev ali oseb, upravičenih do subsidiarne zaščite, in glede vsebine te zaščite, ali je zaščita ali pomoč Agencije Združenih narodov za pomoč in zaposlovanje palestinskih beguncev na Bližnjem vzhodu (UNRWA) v zvezi s konkretno osebo, ki je prej uživala to zaščito ali pomoč, „prenehala“, bi morala nacionalna sodišča ali pristojni upravni organi upoštevati vsa tista območja delovanja UNRWA, kjer bi prosilec dejansko lahko imel dostop do zaščite ali pomoči UNRWA.

   Pri ugotavljanju tega bi moralo nacionalno sodišče ali upravni organ upoštevati vsa upoštevna dejstva, vključno z osebnimi okoliščinami prosilca in dejansko možnost njegovega dostopa do teh območij delovanja.

2. Območje, ki ga je treba upoštevati pri ugotavljanju, ali v času odločanja o prošnji za status *ipso facto* begunca v skladu s členom 12(1)(a), drugi stavek, Direktive 2011/95 pogoji za uporabo te določbe niso več izpolnjeni, je enako območju, ki se upošteva za namene presoje, ali je zaščita ali pomoč UNRWA konkretni osebi, ki je prej uživala to zaščito ali pomoč, „prenehala“, kot je opisano v odgovoru na prvo in drugo vprašanje.

3. Prosilec za status begunca trditve, da je na podlagi Direktive 2011/95 *ipso facto* upravičen do ugodnosti statusa begunca, ne more opreti na obstoj tveganj za osebno varnost, ki se jim je sam prostovoljno izpostavil, ko se je preselil z varnega (ali razmeroma varnega) območja delovanja UNRWA na območje, kjer je njegova osebna varnost resno ogrožena.

4. Glede na predlagane odgovore na prva štiri vprašanja za predhodno odločanje Sodišču na peto vprašanje ni treba odgovoriti.