Συλλογή της Νομολογίας

ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΤΟΥ ΓΕΝΙΚΟΥ ΕΙΣΑΓΓΕΛΕΑ
EVGENI TANCHEV
της 1ης Οκτωβρίου 2020 [1]

Υπόθεση C-507/19

Bundesrepublik Deutschland
κατά
XT

[αίτηση του Bundesverwaltungsgericht
(Ομοσπονδιακού Διοικητικού Δικαστηρίου, Γερμανία)
για την έκδοση προδικαστικής αποφάσεως]

«Προδικαστική παραπομπή – Χώρος ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης – Πολιτική ασύλου – Ανιθαγενής Παλαιστίνιος – Παύση της προστασίας ή συνδρομής της UNRWA – Προϋποθέσεις για την αυτοδίκαιη χορήγηση του καθεστώτος πρόσφυγα»

1. Με την υπό εξέταση αίτηση προδικαστικής αποφάσεως, το Bundesverwaltungsgericht (Ομοσπονδιακό Διοικητικό Δικαστήριο, Γερμανία) ζητεί από το Δικαστήριο να διευκρινίσει ορισμένες πτυχές του άρθρου 12, παράγραφος 1, στοιχείο α′, της οδηγίας 2011/95/ΕΕ [2]. Η υπόθεση αφορά το ζήτημα αν Παλαιστίνιος πρόσφυγας πρέπει να θεωρηθεί είτε ότι «αποκλείεται από το καθεστώς πρόσφυγα» είτε ότι δικαιούται «αυτοδικαίως» να του χορηγηθεί το καθεστώς αυτό, σύμφωνα με το άρθρο 12, παράγραφος 1, στοιχείο α′, της οδηγίας 2011/95, και, ειδικότερα, τη σημασία που μπορεί να έχει για την εκτίμηση αυτή η αλλαγή της διαμονής του αιτούντος μεταξύ δύο διαφορετικών «περιοχών δράσης» της UNRWA πριν εισέλθει σε έδαφος κράτους μέλους της Ένωσης. Σημειωτέον ότι ο αιτών διέμενε αρχικώς στη Συρία, εν συνεχεία μετέβη στον Λίβανο για παρατεταμένο χρονικό διάστημα και μετέπειτα επέστρεψε στη Συρία για πολύ σύντομο χρονικό διάστημα πριν μεταβεί στη Γερμανία διά της χερσαίας οδού. Το αιτούν δικαστήριο ζητεί καθοδήγηση ως προς τη γεωγραφική ζώνη που πρέπει να ληφθεί υπόψη για την εκτίμηση του καθεστώτος του αιτούντος δυνάμει του άρθρου 12, παράγραφος 1, στοιχείο α′, της οδηγίας αυτής.

1 Γλώσσα του πρωτοτύπου: η αγγλική.

2 Οδηγία του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 13ης Δεκεμβρίου 2011, σχετικά με τις απαιτήσεις για την αναγνώριση των υπηκόων τρίτων χωρών ή των απάτριδων ως δικαιούχων διεθνούς προστασίας, για ένα ενιαίο καθεστώς για τους πρόσφυγες ή για τα άτομα που δικαιούνται επικουρική προστασία και για το περιεχόμενο της παρεχόμενης προστασίας (ΕΕ 2011, L 337, σ. 9).

I. Το νομικό πλαίσιο

Α. Το διεθνές δίκαιο

1. Η Σύμβαση της Γενεύης

2. Η Σύμβαση περί του καθεστώτος των προσφύγων, η οποία υπεγράφη στη Γενεύη στις 28 Ιουλίου 1951 [*Recueil des traités des Nations unies*, τόμος 189, σ. 150, αριθ. 2545 (1954)], τέθηκε σε ισχύ στις 22 Απριλίου 1954. Συμπληρώθηκε με το Πρωτόκολλο περί του καθεστώτος των προσφύγων, το οποίο συνήφθη στη Νέα Υόρκη στις 31 Ιανουαρίου 1967 και τέθηκε σε ισχύ στις 4 Οκτωβρίου 1967 (στο εξής: Σύμβαση της Γενεύης).

3. Το άρθρο 1, σημείο Α, της Σύμβασης της Γενεύης ορίζει, μεταξύ άλλων, την έννοια του «πρόσφυγα» για τους σκοπούς της Σύμβασης αυτής, το δε άρθρο της 1, σημείο Δ, προβλέπει τα εξής:

«Η Σύμβασις αύτη δεν εφαρμόζεται επί προσώπων άτινα απολαύουν σήμερον προστασίας ή συνδρομής παρεχομένης ουχί υπό του Υπάτου Αρμοστού των Ηνωμένων Εθνών διά τους πρόσφυγας αλλά εκ μέρους ετέρου οργάνου ή Οργανισμού των Ηνωμένων Εθνών.

Όταν η ως άνω προστασία ή συνδρομή παύση παρεχομένη δι' οιανδήποτε αιτίαν χωρίς συγχρόνως να έχη οριστικώς ρυθμισθή η τύχη των προσώπων τούτων, συμφώνως προς τας υπό της Γενικής Συνελεύσεως των Ηνωμένων Εθνών ληφθείσας σχετικάς αποφάσεις, τα πρόσωπα ταύτα θα απολαύουν αυτομάτως των εκ της Συμβάσεως ταύτης απορρεόντων ευεργετημάτων.»

2. Η UNRWA

4. Η Υπηρεσία Αρωγής και Έργων των Ηνωμένων Εθνών για τους Παλαιστίνιους Πρόσφυγες στην Εγγύς Ανατολή (United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East, στο εξής: UNRWA) συστάθηκε με το ψήφισμα 302 (IV) της Γενικής Συνέλευσης των Ηνωμένων Εθνών, της 8ης Δεκεμβρίου 1949, σχετικά με την αρωγή προς τους Παλαιστίνιους πρόσφυγες. Η εντολή της ανανεώνεται σε τακτά χρονικά διαστήματα από της συστάσεώς της, η δε τρέχουσα εντολή της λήγει στις 30 Ιουνίου 2023 [3]. Αποστολή της είναι να μεριμνά για την ευημερία και την ανθρώπινη ανάπτυξη των Παλαιστίνιων προσφύγων.

3. Η UNHCR

5. Η Ύπατη Αρμοστεία των Ηνωμένων Εθνών για τους Πρόσφυγες (Office of the United Nations High Commissioner for Refugees, στο εξής: UNHCR) ιδρύθηκε στις 14 Δεκεμβρίου 1950 με το ψήφισμα 428 (V) της Γενικής Συνέλευσης των Ηνωμένων Εθνών. Η UNHCR είναι επικουρικό όργανο των Ηνωμένων Εθνών βάσει του άρθρου 22 του Καταστατικού Χάρτη των Ηνωμένων Εθνών.

3 Βλ. ψήφισμα της Γενικής Συνέλευσης της 13ης Δεκεμβρίου 2019, A/RES/74/83.

Β. Το δίκαιο της Ένωσης

6. Με την οδηγία 2011/95/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 13ης Δεκεμβρίου 2011, σχετικά με τις απαιτήσεις για την αναγνώριση των υπηκόων τρίτων χωρών ή των απάτριδων ως δικαιούχων διεθνούς προστασίας, για ένα ενιαίο καθεστώς για τους πρόσφυγες ή για τα άτομα που δικαιούνται επικουρική προστασία και για το περιεχόμενο της παρεχόμενης προστασίας, αναδιατυπώθηκε και καταργήθηκε η οδηγία 2004/83/ΕΚ[4] για λόγους σαφήνειας, διότι είχε υποστεί αρκετές ουσιαστικές αλλαγές. Ωστόσο, το άρθρο 12, παράγραφος 1, στοιχείο α′, παρέμεινε αμετάβλητο.

7. Κατά την αιτιολογική σκέψη 4 της οδηγίας 2011/95, η Σύμβαση της Γενεύης και το σχετικό Πρωτόκολλο αποτελούν τον ακρογωνιαίο λίθο του διεθνούς νομικού καθεστώτος για την προστασία των προσφύγων. Το γράμμα της αιτιολογικής σκέψης 4 της εν λόγω οδηγίας είναι πανομοιότυπο με αυτό της αιτιολογικής σκέψης 3 της οδηγίας 2004/83.

8. Κατά την αιτιολογική σκέψη 12 της οδηγίας 2011/95, ο κύριος σκοπός της οδηγίας αυτής είναι η διασφάλιση, αφενός, ότι τα κράτη μέλη εφαρμόζουν κοινά κριτήρια για τον προσδιορισμό των προσώπων που όντως χρήζουν διεθνούς προστασίας και, αφετέρου, ότι τα εν λόγω πρόσωπα έχουν πρόσβαση σε ελάχιστο επίπεδο παροχών σε όλα τα κράτη μέλη. Η αιτιολογική σκέψη 6 της οδηγίας 2004/83 είχε διατυπωθεί με πανομοιότυπο τρόπο.

9. Οι αιτιολογικές σκέψεις 22 έως 24 της οδηγίας 2011/95 έχουν ως εξής:

«(22) Οι διαβουλεύσεις με την Ύπατη Αρμοστεία των Ηνωμένων Εθνών για τους Πρόσφυγες μπορεί να παρέχουν πολύτιμες οδηγίες προς τα κράτη μέλη για τη χορήγηση ή μη του καθεστώτος πρόσφυγα σύμφωνα με το άρθρο 1 της σύμβασης της Γενεύης.

(23) Είναι σκόπιμη η θέσπιση απαιτήσεων για τον ορισμό και το περιεχόμενο του καθεστώτος πρόσφυγα, ούτως ώστε οι αρμόδιοι εθνικοί φορείς των κρατών μελών να καθοδηγούνται κατά την εφαρμογή της σύμβασης της Γενεύης.

(24) Είναι αναγκαίο να θεσπισθούν κοινά κριτήρια για την αναγνώριση των αιτούντων άσυλο ως προσφύγων κατά την έννοια του άρθρου 1 της σύμβασης της Γενεύης.»

10. Το άρθρο 1 της οδηγίας 2011/95, το οποίο φέρει τον τίτλο «Σκοπός», ορίζει τα εξής:

«Σκοπός της παρούσας οδηγίας είναι η θέσπιση απαιτήσεων για την αναγνώριση υπηκόων τρίτων χωρών ή ανιθαγενών ως δικαιούχων διεθνούς προστασίας, για ένα ενιαίο καθεστώς για τους πρόσφυγες ή για τα άτομα που δικαιούνται επικουρική προστασία και για το περιεχόμενο της παρεχόμενης προστασίας.»

11. Το άρθρο 2 της οδηγίας 2011/95, το οποίο φέρει τον τίτλο «Ορισμοί», προβλέπει τα εξής:

«Για τους σκοπούς της παρούσας οδηγίας, νοούνται ως:

α) “διεθνής προστασία”, το καθεστώς πρόσφυγα και το καθεστώς επικουρικής προστασίας, όπως ορίζονται στα στοιχεία ε) και ζ)·

β) “δικαιούχος διεθνούς προστασίας”, πρόσωπο στο οποίο έχει χορηγηθεί καθεστώς πρόσφυγα ή καθεστώς επικουρικής προστασίας, όπως ορίζονται στα στοιχεία ε) και ζ)·

4 Οδηγία του Συμβουλίου, της 29ης Απριλίου 2004, για θέσπιση ελάχιστων απαιτήσεων για την αναγνώριση και το καθεστώς των υπηκόων τρίτων χωρών ή των απάτριδων ως προσφύγων ή ως προσώπων που χρήζουν διεθνούς προστασίας για άλλους λόγους (ΕΕ 2004, L 304, σ. 12).

γ) “σύμβαση της Γενεύης”, η σύμβαση περί του καθεστώτος των προσφύγων που υπεγράφη στη Γενεύη στις 28 Ιουλίου 1951, όπως τροποποιήθηκε με το πρωτόκολλο της Νέας Υόρκης της 31ης Ιανουαρίου 1967·

δ) “πρόσφυγας”, ο υπήκοος τρίτης χώρας ο οποίος, συνεπεία βάσιμου φόβου δίωξης λόγω φυλής, θρησκείας, ιθαγένειας, πολιτικών πεποιθήσεων ή ιδιότητας μέλους ιδιαίτερης κοινωνικής ομάδας, ευρίσκεται εκτός της χώρας της ιθαγένειάς του και δεν είναι σε θέση ή, λόγω του φόβου αυτού, δεν επιθυμεί να θέσει εαυτόν υπό την προστασία της εν λόγω χώρας ή ο ανιθαγενής ο οποίος, ευρισκόμενος εκτός της χώρας της προηγούμενης συνήθους διαμονής του για τους ίδιους προαναφερθέντες λόγους, δεν είναι σε θέση ή, λόγω του φόβου αυτού, δεν επιθυμεί να επιστρέψει σε αυτήν και στον οποίο δεν έχει εφαρμογή το άρθρο 12·

ε) “καθεστώς πρόσφυγα”, η εκ μέρους κράτους μέλους αναγνώριση υπηκόου τρίτης χώρας ή ανιθαγενούς ως πρόσφυγα·

στ) “πρόσωπο που δικαιούται επικουρική προστασία”, ο υπήκοος τρίτης χώρας ή ο ανιθαγενής που δεν πληροί τις προϋποθέσεις για να αναγνωρισθεί ως πρόσφυγας, αλλά σε σχέση με τον οποίο υπάρχουν ουσιώδεις λόγοι να πιστεύεται ότι, εάν ο ενδιαφερόμενος επιστρέψει στη χώρα της καταγωγής του ή, στην περίπτωση ανιθαγενούς, στη χώρα της προηγούμενης συνήθους διαμονής του, θα αντιμετωπίσει πραγματικό κίνδυνο να υποστεί σοβαρή βλάβη, όπως ορίζεται στο άρθρο 15, και στον οποίο δεν έχει εφαρμογή το άρθρο 17 παράγραφοι 1 και 2, και που δεν είναι σε θέση ή, λόγω του κινδύνου αυτού, δεν επιθυμεί να θέσει εαυτόν υπό την προστασία της εν λόγω χώρας·

ζ) “καθεστώς επικουρικής προστασίας”, η εκ μέρους κράτους μέλους αναγνώριση υπηκόου τρίτης χώρας ή ανιθαγενούς ως προσώπου που δικαιούται επικουρική προστασία·

η) “αίτηση παροχής διεθνούς προστασίας”, η αίτηση παροχής προστασίας από κράτος μέλος που υποβάλλει υπήκοος τρίτης χώρας ή ανιθαγενής, ο οποίος μπορεί να θεωρηθεί ότι αιτείται καθεστώς πρόσφυγα ή καθεστώς επικουρικής προστασίας και ο οποίος δεν αιτείται ρητώς να του παρασχεθεί άλλη μορφή προστασίας, μη εμπίπτουσα στο πεδίο εφαρμογής της παρούσας οδηγίας, δυναμένη να ζητηθεί αυτοτελώς·

θ) “αιτών”, ο υπήκοος τρίτης χώρας ή ο ανιθαγενής που έχει υποβάλει αίτηση διεθνούς προστασίας για την οποία δεν έχει ακόμη ληφθεί τελεσίδικη απόφαση·

[…]

ιδ) “χώρα καταγωγής”, η χώρα ή οι χώρες της ιθαγένειας ή, για τους ανιθαγενείς, της προηγούμενης συνήθους διαμονής.»

12. Το άρθρο 5 της οδηγίας 2011/95, το οποίο φέρει τον τίτλο «Ανάγκες παροχής διεθνούς προστασίας οι οποίες ανακύπτουν επιτόπου», προβλέπει στην παράγραφό του 3 τα εξής:

«Με την επιφύλαξη των διατάξεων της σύμβασης της Γενεύης, τα κράτη μέλη μπορούν να καθορίζουν ότι δεν αναγνωρίζεται καταρχήν καθεστώς πρόσφυγα στον αιτούντα που υποβάλλει μεταγενέστερη αίτηση, εάν ο κίνδυνος δίωξης βασίζεται σε περιστάσεις που ο αιτών προκάλεσε εσκεμμένως μετά την αναχώρησή του από τη χώρα καταγωγής.»

13. Το άρθρο 11, το οποίο φέρει τον τίτλο «Παύση», ορίζει τα εξής:

«1. Ο […] ανιθαγενής παύει να είναι πρόσφυγας, εάν:

[…]

στ) […] αποκτήσει τη δυνατότητα να επιστρέψει στη χώρα της προηγούμενης συνήθους διαμονής του διότι έχουν παύσει να υφίστανται οι συνθήκες που οδήγησαν στην αναγνώρισή του ως πρόσφυγα.

2. Για την εφαρμογή [του στοιχείου στ)] της παραγράφου 1, τα κράτη μέλη εξετάζουν κατά πόσον η μεταβολή των συνθηκών είναι τόσο ουσιαστικής και μη προσωρινής φύσεως, ώστε ο φόβος του πρόσφυγα ότι θα υποστεί διώξεις να μην μπορεί πλέον να θεωρείται βάσιμος.

3. [Το στοιχείο στ)] της παραγράφου 1 δεν εφαρμόζ[ε]ται σε πρόσφυγα ο οποίος είναι σε θέση να επικαλεστεί επιτακτικούς λόγους που απορρέουν από προηγούμενη δίωξη για να αρνηθεί την προστασία που του παρέχει […], στην περίπτωση ανιθαγενούς, η χώρα της προηγούμενης συνήθους διαμονής του.»

14. Το άρθρο 12, το οποίο φέρει τον τίτλο «Αποκλεισμός από το καθεστώς πρόσφυγα», ορίζει τα εξής:

«1. […] ανιθαγενής αποκλείεται από το καθεστώς πρόσφυγα εφόσον:

α) εμπίπτει στο πεδίο του άρθρου 1 σημεί[ο] Δ, της σύμβασης της Γενεύης, το οποίο αφορά την παροχή προστασίας ή συνδρομής από όργανα ή οργανισμούς των Ηνωμένων Εθνών, εκτός της UNHCR. Σε περίπτωση που η εν λόγω προστασία ή συνδρομή έχει παύσει για οποιοδήποτε λόγο, χωρίς να έχει διευθετηθεί οριστικά η κατάσταση των προσώπων αυτών σύμφωνα με τα οικεία ψηφίσματα της Γενικής Συνέλευσης των Ηνωμένων Εθνών, τα εν λόγω πρόσωπα θα δικαιούνται αυτοδικαίως τα ευεργετήματα της παρούσας οδηγίας·

[…]».

15. Το άρθρο 14, το οποίο φέρει τον τίτλο «Ανάκληση, τερματισμός ή άρνηση ανανέωσης του καθεστώτος πρόσφυγα», ορίζει τα εξής:

«1. […] τα κράτη μέλη ανακαλούν, τερματίζουν ή αρνούνται να ανανεώσουν το καθεστώς πρόσφυγα ενός […] ανιθαγενούς, το οποίο έχει χορηγηθεί από κυβερνητικό, διοικητικό, δικαστικό ή οιονεί δικαστικό όργανο, εφόσον το πρόσωπο αυτό παύσει να είναι πρόσφυγας σύμφωνα με το άρθρο 11.

[…]

3. Τα κράτη μέλη ανακαλούν, τερματίζουν ή αρνούνται να ανανεώσουν το καθεστώς πρόσφυγα ενός […] ανιθαγενούς, εάν, αφού του χορηγήθηκε το καθεστώς πρόσφυγα, το οικείο κράτος μέλος αποδείξει ότι:

α) το εν λόγω πρόσωπο θα έπρεπε να είχε αποκλεισθεί ή αποκλείεται από το καθεστώς πρόσφυγα σύμφωνα με το άρθρο 12·

[…]».

II. Το ιστορικό της διαφοράς της κύριας δίκης και τα προδικαστικά ερωτήματα

16. Από την απόφαση περί παραπομπής προκύπτει ότι ο XT (στο εξής: XT ή αιτών) είναι ανιθαγενής παλαιστινιακής καταγωγής, ο οποίος γεννήθηκε το 1991 στη Δαμασκό της Συρίας. Είναι καταχωρισμένος ως Παλαιστίνιος πρόσφυγας στην UNRWA στον καταυλισμό του Yarmouk, νοτίως της Δαμασκού.

17. Από απροσδιόριστο χρονικό σημείο τον Οκτώβριο του 2013 μέχρι τις 20 Νοεμβρίου 2015 ήταν στον Λίβανο, όπου εργάστηκε προσωρινά ή περιστασιακά σε διάφορες θέσεις. Από την απόφαση περί παραπομπής δεν είναι σαφές αν ζήτησε και/ή έλαβε συγκεκριμένη συνδρομή από την UNRWA κατά την περίοδο αυτή.

18. Εν συνεχεία, ο XT εγκατέλειψε τον Λίβανο και μετέβη στην Qudsaya της Συρίας, όπου διέμεινε για σύντομο χρονικό διάστημα με μέλη της οικογένειάς του. Μερικές ημέρες αργότερα, εγκατέλειψε τη Συρία και μετέβη στη Γερμανία διά της χερσαίας οδού. Από τη δικογραφία δεν προκύπτει με σαφήνεια το διάστημα κατά το οποίο διέμεινε στη Συρία, αλλά, κατά τις παρατηρήσεις της Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (Ομοσπονδιακής Υπηρεσίας Μετανάστευσης και Προσφύγων, Γερμανία), ο αιτών εγκατέλειψε τον Λίβανο περί τα «τέλη Νοεμβρίου». Συνεπώς, διέμεινε στη Συρία το πολύ 10 ημέρες πριν αναχωρήσει για τη Γερμανία. Από την απόφαση περί παραπομπής προκύπτει ότι, όταν ο XT εγκατέλειψε τη Συρία, η Ιορδανία και ο Λίβανος είχαν ήδη κλείσει τα σύνορά τους για τους Παλαιστίνιους πρόσφυγες από τη Συρία.

19. Λόγω των συνθηκών του πολέμου και της σύρραξης στη Συρία, προκύπτει ότι η δυνατότητα της UNRWA για παροχή προστασίας και συνδρομής στην περιοχή δράσης της στη Συρία[5] ήταν σημαντικά περιορισμένη κατά τον χρόνο κατά τον οποίο ο XT εγκατέλειψε αυτή τη χώρα[6]. Πάντως, κατά τις δηλώσεις της, η εν λόγω υπηρεσία, παρά τις σύνθετες προκλήσεις, συνέχισε να παρέχει συνδρομή στην περιοχή δράσης της στη Συρία και «διατήρησε την παροχή υπηρεσιών στο πλαίσιο των προγραμμάτων του προϋπολογισμού της όσον αφορά την υγειονομική περίθαλψη, την εκπαίδευση, την επαγγελματική κατάρτιση, τη μικροχρηματοδότηση, την υποστήριξη των νέων και τις κοινωνικές υπηρεσίες», προσαρμόζοντας τις εν λόγω υπηρεσίες στις περιοριστικές συνθήκες που επιβάλλει μια ένοπλη σύρραξη[7].

20. Ο XT έφθασε στη Γερμανία τον Δεκέμβριο του 2015 και υπέβαλε αίτηση ασύλου τον Φεβρουάριο του 2016. Με απόφαση της 29ης Αυγούστου 2016, η Ομοσπονδιακή Υπηρεσία Μετανάστευσης και Προσφύγων του χορήγησε το καθεστώς επικουρικής προστασίας, αλλά αρνήθηκε να του χορηγήσει το καθεστώς πρόσφυγα. Με απόφαση της 24ης Νοεμβρίου 2016, το Verwaltungsgericht (διοικητικό πρωτοδικείο, Γερμανία) δέχθηκε την προσφυγή του και διέταξε να του χορηγηθεί το καθεστώς του πρόσφυγα.

21. Στην κατ' έφεση δίκη, το Oberverwaltungsgericht (διοικητικό εφετείο, Γερμανία) απέρριψε την έφεση που άσκησε η Bundesrepublik Deutschland (Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας) κατά της απόφασης του Verwaltungsgericht (διοικητικού πρωτοδικείου), κρίνοντας, κατ' ουσίαν, ότι ο XT, ως ανιθαγενής Παλαιστίνιος, ήταν πρόσφυγας κατά την έννοια των νομικών διατάξεων με τις οποίες μεταφέρθηκε στο γερμανικό δίκαιο το άρθρο 12, παράγραφος 1, στοιχείο α′, της οδηγίας 2011/95. Κατά το Oberverwaltungsgericht (διοικητικό εφετείο), ο XT είχε τύχει προστασίας από την UNRWA και η προστασία αυτή είχε παύσει για λόγους ανεξάρτητους από τη βούλησή του. Το

5 Η UNRWA αναφέρει συστηματικά κάθε μία από τις περιοχές Δυτική Όχθη, Γάζα, Συρία, Λίβανο και Ιορδανία ως «περιοχή δράσης» και όλες αυτές τις πέντε περιοχές συλλογικά ως «ζώνη επιχειρήσεων». Η ορολογία αυτή έχει επίσης χρησιμοποιηθεί στη νομολογία του Δικαστηρίου· βλ. αποφάσεις της 17ης Ιουνίου 2010, Bolbol (C-31/09, EU:C:2010:351, σκέψη 7), της 19ης Δεκεμβρίου 2012, Abed El Karem El Kott κ.λπ. (C-364/11, EU:C:2012:826, σκέψη 7), και της 25ης Ιουλίου 2018, Alheto (C-585/16, EU:C:2018:584, σκέψη 7)· βλ., επίσης, προτάσεις της γενικής εισαγγελέα E. Sharpston στην υπόθεση Bolbol (C-31/09, EU:C:2010:119, σημείο 11 και υποσημείωση 10) που παραπέμπουν στις ενοποιημένες οδηγίες της UNRWA περί επιλεξιμότητας και εγγραφής (στο εξής: οδηγίες), σημείο VII.E.

6 Στην ετήσια επιχειρησιακή έκθεση της UNRWA για το 2015, «εκτελεστική σύνοψη», σ. 1, αναφέρεται ότι μόνο 44 από τα 118 σχολεία της UNRWA συνέχισαν τη λειτουργία τους (συμπληρώθηκαν όμως με 55 απογευματινά σχολεία), ότι 15 από τα 23 κέντρα υγείας της υπηρεσίας παρέμειναν ανοικτά και ότι μόνον τρεις από τους έξι κύκλους χρηματικής ενίσχυσης πραγματοποιήθηκαν λόγω χρηματοδοτικών ελλειμμάτων.

7 Επί του παρόντος, στον δικτυακό της τόπο, υπό τον τίτλο «Τι κάνουμε – Αντιμετώπιση κατάστασης έκτακτης ανάγκης», η UNRWA αναφέρει ότι «η συνεχιζόμενη σύρραξη στη Συρία αποτελεί μία από τις πιο σοβαρές προκλήσεις που έχει αντιμετωπίσει η UNRWA κατά τη διάρκεια των έξι δεκαετιών που εργάζεται με τους Παλαιστίνιους πρόσφυγες. Οι συνέπειες για τους Παλαιστίνιους πρόσφυγες λόγω της συνέχισης των βιαιοπραγιών αυξάνονται, με αποτέλεσμα την εκτόπιση άνω του 50 % του πληθυσμού των καταχωρισμένων προσφύγων, συμπεριλαμβανομένων άνω των 270 000 προσφύγων εντός της ίδιας της Συρίας. Παρά τις σημαντικές προκλήσεις, η υπηρεσία εξακολουθεί να προσφέρει στους Παλαιστίνιους πρόσφυγες στη Συρία και σε εκείνους που έχουν διαφύγει σε γειτονικές χώρες εντός της ζώνης επιχειρήσεων της UNRWA, συμπεριλαμβανομένων του Λιβάνου και της Ιορδανίας, υπηρεσίες επείγουσας αρωγής, υγείας, προστασίας και εκπαίδευσης, παράλληλα με τη συνεχιζόμενη μικροχρηματοδότηση για τη στήριξη των στρατηγικών αντιμετώπισης των προβλημάτων των μικροεπιχειρηματιών». Βλ. https://www.unrwa.org/what-we-do/emergency-response, τελευταία πρόσβαση στις 28 Σεπτεμβρίου 2020.

Oberverwaltungsgericht (διοικητικό εφετείο) έκρινε ότι, κατά την αναχώρησή του από τη Συρία, ο αιτών βρέθηκε σε προσωπική κατάσταση σοβαρής ανασφάλειας και δεν είχε πρόσβαση στην προστασία της UNRWA σε άλλα τμήματα της ζώνης επιχειρήσεών της, καθόσον η Ιορδανία και ο Λίβανος είχαν ήδη κλείσει τα σύνορά τους για τους Παλαιστίνιους πρόσφυγες από τη Συρία. Έκρινε ότι η αναχώρησή του δεν μπορούσε να θεωρηθεί εκούσια, δεδομένου ότι οφειλόταν σε λόγους ανεξάρτητους από τη βούλησή του. Κατά το δικαστήριο, τούτο επιβεβαιώνεται από τη χορήγηση σε αυτόν καθεστώτος επικουρικής προστασίας [8].

22. Η Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας άσκησε αναίρεση ενώπιον του Bundesverwaltungsgericht (Ομοσπονδιακού Διοικητικού Δικαστηρίου).

23. Το δικαστήριο αυτό αποφάσισε να αναστείλει την ενώπιόν του διαδικασία και να υποβάλει στο Δικαστήριο τα ακόλουθα προδικαστικά ερωτήματα:

«1) Πρέπει, για την εκτίμηση του ζητήματος αν έχει παύσει, κατά την έννοια του άρθρου 12, παράγραφος 1, στοιχείο α′, δεύτερη περίοδος, της οδηγίας 2011/95/ΕΕ, η προστασία ή συνδρομή της UNRWA σε ανιθαγενή Παλαιστίνιο, να λαμβάνεται υπόψη από γεωγραφικής απόψεως μόνον η συγκεκριμένη περιοχή δράσης (Λωρίδα της Γάζας, Ιορδανία, Λίβανος, Συρία και Δυτική Όχθη) στην οποία διέμενε πραγματικά ο ανιθαγενής όταν εγκατέλειψε τη ζώνη επιχειρήσεων της UNRWA (εν προκειμένω η Συρία) ή πρέπει να λαμβάνονται υπόψη και άλλες περιοχές δράσης που ανήκουν στη ζώνη επιχειρήσεων της UNRWA;

2) Εφόσον δεν πρέπει να λαμβάνεται υπόψη μόνον η περιοχή δράσης κατά το χρονικό σημείο της αναχωρήσεως του ενδιαφερομένου: Πρέπει να λαμβάνονται υπόψη πάντοτε και ανεξάρτητα από άλλες προϋποθέσεις όλες οι περιοχές της ζώνης επιχειρήσεων [της UNRWA]; Σε περίπτωση αρνητικής απαντήσεως: Πρέπει οι άλλες περιοχές δράσης να λαμβάνονται υπόψη μόνον εφόσον ο ανιθαγενής είχε ουσιαστική (εδαφική) σχέση με τη συγκεκριμένη περιοχή δράσης; Είναι, για να υπάρχει τέτοια σχέση, απαραίτητη η –υφιστάμενη κατά το χρονικό σημείο της αναχωρήσεως του ενδιαφερομένου ή προγενέστερη– συνήθης διαμονή; Πρέπει να λαμβάνονται υπόψη άλλες περιστάσεις κατά την εξέταση της ύπαρξης ουσιαστικής (εδαφικής) σχέσης; Σε περίπτωση καταφατικής απαντήσεως: Ποιες είναι αυτές; Έχει σημασία αν είναι εφικτό και εύλογο για τον ανιθαγενή κατά τον χρόνο που εγκαταλείπει τη ζώνη επιχειρήσεων της UNRWA να εισέλθει στην οικεία περιοχή δράσης;

3) Δικαιούται αυτοδικαίως την προβλεπόμενη από την οδηγία 2011/95/ΕΕ προστασία, κατά την έννοια του άρθρου 12, παράγραφος 1, στοιχείο α′, δεύτερη περίοδος, της οδηγίας αυτής, ο ανιθαγενής που εγκαταλείπει τη ζώνη επιχειρήσεων της UNRWA επειδή βρίσκεται σε προσωπική κατάσταση σοβαρής ανασφάλειας στην περιοχή δράσης όπου διαμένει πράγματι και η UNRWA αδυνατεί να του παράσχει προστασία ή συνδρομή εντός της περιοχής αυτής, ακόμη και αν ο ανιθαγενής έχει προηγουμένως μεταβεί στην εν λόγω περιοχή δράσης χωρίς να έχει βρεθεί σε προσωπική κατάσταση σοβαρής ανασφάλειας στην περιοχή δράσης όπου διέμενε προηγουμένως και χωρίς να είναι δυνατόν να αναμένει, βάσει των συνθηκών που επικρατούσαν κατά τον χρόνο της μετακίνησης, ότι θα τύχει προστασίας ή συνδρομής από την UNRWA στην περιοχή δράσης στην οποία μεταβαίνει και ότι θα μπορεί να επιστρέψει, στο άμεσο μέλλον, στην περιοχή δράσης όπου διέμενε προηγουμένως;

4) Πρέπει, για την εκτίμηση του ζητήματος αν πρέπει ή όχι να αναγνωρισθεί αυτοδικαίως σε ανιθαγενή καθεστώς πρόσφυγα («ipso facto πρόσφυγα») επειδή οι προϋποθέσεις του άρθρου 12, παράγραφος 1, στοιχείο α′, δεύτερη περίοδος, της οδηγίας [2011/95] εξέλιπαν αφού αυτός εγκατέλειψε τη ζώνη επιχειρήσεων της UNRWA, να λαμβάνεται υπόψη μόνον η περιοχή δράσης εντός της οποίας είχε την τελευταία συνήθη διαμονή του; Σε περίπτωση αρνητικής απαντήσεως:

8 Σημείο 4 της απόφασης περί παραπομπής.

Πρέπει να συνεκτιμώνται, κατ' αναλογία, οι περιοχές που πρέπει να λαμβάνονται υπόψη στο πλαίσιο του δευτέρου ερωτήματος κατά το χρονικό σημείο αναχωρήσεως; Σε περίπτωση αρνητικής απαντήσεως: Ποια είναι τα κριτήρια για τον προσδιορισμό των περιοχών που πρέπει να λαμβάνονται υπόψη κατά τον χρόνο λήψεως αποφάσεως επί της αιτήσεως; Πρέπει, προκειμένου να εκλείψουν οι προϋποθέσεις του άρθρου 12, παράγραφος 1, στοιχείο α', δεύτερη περίοδος, της οδηγίας 2011/95/ΕΕ, να υπάρχει βούληση των (κρατικών ή οιονεί κρατικών) αρχών της οικείας περιοχής δράσης να δεχθούν (εκ νέου) τον ανιθαγενή;

5) Σε περίπτωση που, για το ζήτημα αν συντρέχουν ή εξέλιπαν οι προϋποθέσεις του άρθρου 12, παράγραφος 1, στοιχείο α', δεύτερη περίοδος, της οδηγίας 2011/95/ΕΕ, έχει σημασία η περιοχή δράσης στην οποία βρίσκεται η (τελευταία) συνήθης διαμονή: Ποια κριτήρια είναι καθοριστικά για τη διαπίστωση της συνήθους διαμονής; Είναι απαραίτητη η νόμιμη διαμονή που έχει επιτραπεί από το κράτος διαμονής; Σε περίπτωση αρνητικής απαντήσεως: Απαιτείται, τουλάχιστον, οι αρμόδιες αρχές της περιοχής δράσης να δέχονται συνειδητά τη διαμονή του εν λόγω ανιθαγενούς; Σε περίπτωση καταφατικής απαντήσεως: Πρέπει οι αρμόδιες αρχές να έχουν συγκεκριμένα γνώση της παρουσίας του συγκεκριμένου ανιθαγενούς ή αρκεί η συνειδητή αποδοχή της διαμονής του ως μέλους μιας ευρύτερης ομάδας προσώπων; Σε περίπτωση αρνητικής απαντήσεως: Αρκεί αφ' εαυτής μια παρατεταμένη πραγματική διαμονή;»

24. Γραπτές παρατηρήσεις υπέβαλαν η Βελγική και η Γερμανική Κυβέρνηση, η Ομοσπονδιακή Υπηρεσία Μετανάστευσης και Προσφύγων καθώς και η Ευρωπαϊκή Επιτροπή. Κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση της 10ης Ιουνίου 2020, η Γερμανική και η Γαλλική Κυβέρνηση καθώς και η Επιτροπή ανέπτυξαν προφορικά τις παρατηρήσεις τους.

III. Ανάλυση

Α. Προκαταρκτικές παρατηρήσεις

25. Πριν εξετάσω τα προδικαστικά ερωτήματα, θεωρώ χρήσιμο να προβώ σε ορισμένες προκαταρκτικές παρατηρήσεις σχετικά με την οδηγία 2011/95 και τη γεωγραφική έκταση των επιχειρήσεων της UNRWA, αντιστοίχως.

1. Η οδηγία 2011/95

26. Η οδηγία 2011/95 εκδόθηκε στις 13 Δεκεμβρίου 2011. Αναδιατύπωσε και κατάργησε την οδηγία 2004/83. Μολονότι επήλθαν τροποποιήσεις σε άλλα τμήματα της οδηγίας, το άρθρο 12, παράγραφος 1, στοιχείο α', των δύο αυτών οδηγιών είναι κατ' ουσίαν πανομοιότυπο με μόνον ορισμένες ορθογραφικές αλλαγές. Επομένως, η νομολογία σχετικά με το άρθρο 12, παράγραφος 1, στοιχείο α', της οδηγίας 2004/83 πρέπει να εφαρμοστεί και όσον αφορά το άρθρο 12, παράγραφος 1, στοιχείο α', της οδηγίας 2011/95.

27. Το άρθρο 12, παράγραφος 1, στοιχείο α', περιλαμβάνει δύο μέρη. Το πρώτο μέρος ορίζει ότι πρόσωπο που εμπίπτει στο πεδίο εφαρμογής του άρθρου 1, σημείο Δ, της Σύμβασης της Γενεύης αποκλείεται από το «καθεστώς πρόσφυγα» κατά την έννοια της οδηγίας. Το άρθρο 1, σημείο Δ, πρώτο εδάφιο, αποκλείει από το πεδίο εφαρμογής της Σύμβασης της Γενεύης τα πρόσωπα που «απολαύουν σήμερον» της προστασίας ή συνδρομής της UNRWA [9] (η ρήτρα αποκλεισμού). Το άρθρο 1, σημείο Δ, δεύτερο εδάφιο, ορίζει ότι, όταν «η ως άνω προστασία ή συνδρομή παύση παρεχομένη δι' οιανδήποτε αιτίαν» χωρίς να έχει οριστικά ρυθμιστεί η τύχη των προσώπων αυτών σύμφωνα με τα σχετικά

9 Το άρθρο 1, σημείο Δ, της Σύμβασης της Γενεύης και το άρθρο 12, παράγραφος 1, στοιχείο α', της οδηγίας 2011/95/αναφέρονται στην «παροχή προστασίας ή συνδρομής από όργανα ή οργανισμούς των Ηνωμένων Εθνών, εκτός της UNHCR». Στην πράξη, μόνον η UNRWA εμπίπτει στην έννοια αυτή.

ψηφίσματα της Γενικής Συνέλευσης των Ηνωμένων Εθνών, τα εν λόγω πρόσωπα θα απολαύουν αυτομάτως των ευεργετημάτων που απορρέουν από τη Σύμβαση της Γενεύης (η ρήτρα υπαγωγής). Είναι σαφές ότι η θέση των Παλαιστίνιων προσφύγων που είναι καταχωρισμένοι στην UNRWA δεν έχει ακόμη ρυθμιστεί[10]. Η αγγλική απόδοση του άρθρου 12, παράγραφος 1, στοιχείο α′, δεύτερη περίοδος, της οδηγίας 2011/95 επαναλαμβάνει αυτολεξεί το άρθρο 1, σημείο Δ, δεύτερο εδάφιο, αντικαθιστώντας μόνον τον όρο «Σύμβαση» με τον όρο «Οδηγία»[11]. Κατά λογική ακολουθία και, επίσης, κατά πάγια νομολογία, η ρήτρα υπαγωγής κατά το άρθρο 12, παράγραφος 1, στοιχείο α′, δεύτερη περίοδος, εφαρμόζεται μόνον αν έχει εφαρμογή η ρήτρα αποκλεισμού κατά το άρθρο 12, παράγραφος 1, στοιχείο α′, πρώτη περίοδος[12].

28. Ενώ η Σύμβαση της Γενεύης καλύπτει μόνον τους «πρόσφυγες», η οδηγία 2011/95 και η οδηγία 2004/83 καλύπτουν επίσης την «επικουρική προστασία». Για τον λόγο αυτόν, μολονότι η ρήτρα αποκλεισμού που προβλέπεται στο άρθρο 1, σημείο Δ, της Σύμβασης της Γενεύης αφορά τη Σύμβαση στο σύνολό της, ο αποκλεισμός που προβλέπεται στο άρθρο 12, παράγραφος 1, στοιχείο α′, των δύο οδηγιών αφορά μόνον το καθεστώς του «πρόσφυγα». Συνεπώς, ένα άτομο μπορεί να αποκλειστεί από το καθεστώς του πρόσφυγα δυνάμει αυτής της διάταξης της οδηγίας 2011/95 και, παρά ταύτα, να συνεχίσει να δικαιούται επικουρική προστασία.

29. Όσον αφορά την οδηγία 2011/95, το Δικαστήριο έχει επανειλημμένα κρίνει ότι από τις αιτιολογικές σκέψεις 4, 23 και 24 της οδηγίας αυτής προκύπτει ότι η Σύμβαση της Γενεύης αποτελεί τον ακρογωνιαίο λίθο του διεθνούς νομικού συστήματος προστασίας των προσφύγων και ότι οι διατάξεις της ως άνω οδηγίας που αφορούν τις προϋποθέσεις χορήγησης του καθεστώτος πρόσφυγα, καθώς και το περιεχόμενο του εν λόγω καθεστώτος, θεσπίστηκαν προκειμένου να βοηθήσουν τις αρμόδιες αρχές των κρατών μελών να εφαρμόζουν τη Σύμβαση αυτή βασιζόμενες σε κοινές έννοιες και κοινά κριτήρια[13] και ότι, ως εκ τούτου, οι διατάξεις της οδηγίας αυτής, όπως εκείνες της οδηγίας 2004/83, πρέπει να ερμηνεύονται υπό το πρίσμα της όλης οικονομίας και του σκοπού της, σύμφωνα με τη Σύμβαση της Γενεύης και τις άλλες σχετικές συμβάσεις που αναφέρει το άρθρο 78, παράγραφος 1, ΣΛΕΕ[14]. Εξάλλου, το Δικαστήριο έχει κρίνει ότι, όπως προκύπτει από την αιτιολογική σκέψη 10 της οδηγίας 2004/83, οι διατάξεις αυτές πρέπει επίσης να ερμηνεύονται κατά τρόπο που σέβεται τα θεμελιώδη δικαιώματα και τις αρχές που αναγνωρίζονται, μεταξύ άλλων, στον Χάρτη[15].

10 Βλ., για παράδειγμα, ψήφισμα της Γενικής Συνέλευσης των Ηνωμένων Εθνών της 13ης Δεκεμβρίου 2019, A/RES/74/85.

11 Η γαλλική απόδοση του άρθρου 12, παράγραφος 1, στοιχείο α′, διαφέρει από τη γαλλική απόδοση της αντίστοιχης διάταξης της Σύμβασης της Γενεύης· ωστόσο, διαφέρει μόνον όσον αφορά τη διατύπωσή της και όχι το περιεχόμενό της, οι δε διαφορές ευθυγραμμίζουν έτι περαιτέρω το γαλλικό και το αγγλικό κείμενο της οδηγίας.

12 Απόφαση της 17ης Ιουνίου 2010, Bolbol (C-31/09, EU:C:2010:351, σκέψεις 55 και 56).

13 Βλ. αποφάσεις της 13ης Σεπτεμβρίου 2018, Ahmed (C-369/17, EU:C:2018:713, σκέψη 40 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία), και της 14ης Μαΐου 2019, M κ.λπ. (Ανάκληση του καθεστώτος πρόσφυγα) (C-391/16, C-77/17 και C-78/17, EU:C:2019:403, σκέψη 81), και, στο ίδιο πνεύμα όσον αφορά τις αντίστοιχες αιτιολογικές σκέψεις 3, 16 και 17 της οδηγίας 2004/83, αποφάσεις της 17ης Ιουνίου 2010, Bolbol (C-31/09, EU:C:2010:351, σκέψη 37), της 19ης Δεκεμβρίου 2012, Abed El Karem El Kott κ.λπ. (C-364/11, EU:C:2012:826, σκέψη 42), και της 31ης Ιανουαρίου 2017, Lounani (C-573/14, EU:C:2017:71, σκέψη 41).

14 Αποφάσεις της 19ης Δεκεμβρίου 2012, Abed El Karem El Kott κ.λπ. (C-364/11, EU:C:2012:826, σκέψη 43), και της 13ης Σεπτεμβρίου 2018, Ahmed (C-369/17, EU:C:2018:713, σκέψεις 40 και 41).

15 Αποφάσεις της 2ας Μαρτίου 2010, Salahadin Abdulla κ.λπ. (C-175/08, C-176/08, C-178/08 και C-179/08, EU:C:2010:105, σκέψεις 52 έως 54), της 19ης Δεκεμβρίου 2012, Abed El Karem El Kott κ.λπ. (C-364/11, EU:C:2012:826, σκέψη 43), και της 2ας Δεκεμβρίου 2014, A κ.λπ. (C-148/13 έως C-150/13, EU:C:2014:2406, σκέψεις 45 και 46).

2. Η γεωγραφική έκταση των επιχειρήσεων της UNRWA

30. Η UNRWA δραστηριοποιείται σε *ζώνη επιχειρήσεων* αποτελούμενη από πέντε *περιοχές δράσης*, ήτοι τη Δυτική Όχθη, τη Γάζα, την Ιορδανία, τον Λίβανο και τη Συρία[16], όπου παρέχει προστασία και/ή συνδρομή[17] σε Παλαιστίνιους πρόσφυγες και σε ορισμένες άλλες κατηγορίες δικαιούχων, όπως στους «φτωχούς της Ιερουσαλήμ και της Γάζας», καθώς και σε μη καταχωρισμένα πρόσωπα τα οποία εκτοπίστηκαν συνεπεία των εχθροπραξιών του 1967 και μεταγενέστερων εχθροπραξιών[18]. Από την περιγραφή των πραγματικών περιστατικών στην απόφαση περί παραπομπής προκύπτει ότι ο ΧΤ είναι «Παλαιστίνιος πρόσφυγας». Οι δύο περιοχές δράσης στις οποίες αυτός διέμενε βρίσκονται σε δύο διαφορετικά κράτη, ήτοι στη Συρία και στον Λίβανο. Ωστόσο, ανήκουν και οι δύο στη «ζώνη επιχειρήσεων» της UNRWA.

31. Η UNRWA δεν ελέγχει τα εδάφη των περιοχών δράσης της και δεν είναι σε θέση να χορηγήσει ή να αρνηθεί σε καταχωρισμένο Παλαιστίνιο πρόσφυγα πρόσβαση στο έδαφος στο οποίο βρίσκεται συγκεκριμένη περιοχή δράσης. Συνεπώς, η πραγματική πρόσβαση μπορεί να εξαρτάται (και συχνά εξαρτάται) από την αλλαγή των πολιτικών των κυβερνητικών ή οιονεί κυβερνητικών εξουσιών που έχουν τον έλεγχο του οικείου εδάφους σε δεδομένο χρονικό σημείο.

Β. Το πρώτο και το δεύτερο προδικαστικό ερώτημα

32. Με το πρώτο και το δεύτερο προδικαστικό ερώτημα, τα οποία θα εξετάσω από κοινού, το αιτούν δικαστήριο ζητεί, κατ' ουσίαν, διευκρινίσεις ως προς τη γεωγραφική ζώνη που πρέπει να ληφθεί υπόψη για την εκτίμηση του ζητήματος αν έχει «παύσει» η συνδρομή ή προστασία της UNRWA σε συγκεκριμένο άτομο το οποίο είχε προηγουμένως τύχει της εν λόγω συνδρομής ή προστασίας. Τα ερωτήματα αυτά αφορούν ειδικότερα τη «ρήτρα υπαγωγής» κατά το άρθρο 12, παράγραφος 1, στοιχείο α', δεύτερη περίοδος, της οδηγίας 2011/95 και κατά το άρθρο 1, σημείο Δ, δεύτερο εδάφιο,

16 Αυτή η ορολογία απαντά στα ψηφίσματα της Γενικής Συνέλευσης των Ηνωμένων Εθνών που αφορούν την UNRWA, καθώς και στο έντυπο υλικό της UNRWA που περιγράφει την υπηρεσία και τις δραστηριότητές της. Βλ., για παράδειγμα, 9η αιτιολογική σκέψη του ψηφίσματος A/RES/69/88 της Γενικής Συνέλευσης της 5ης Δεκεμβρίου 2014, καθώς και 25η αιτιολογική σκέψη του ψηφίσματος A/RES/72/82 της Γενικής Συνέλευσης της 7ης Δεκεμβρίου 2017, που αναφέρονται σε «όλες τις περιοχές δράσης, ήτοι την Ιορδανία, την Αραβική Δημοκρατία της Συρίας και τα κατεχόμενα παλαιστινιακά εδάφη». Βλ., επίσης, 15η αιτιολογική σκέψη του ψηφίσματος της Γενικής Συνέλευσης της 9ης Δεκεμβρίου 2015 – Δράση της [UNRWA] για τους πρόσφυγες της Παλαιστίνης στη Μέση Ανατολή, A/RES/70/85. Επίσης, το Δικαστήριο έχει ρητώς χρησιμοποιήσει την ορολογία αυτή στις αποφάσεις του της 17ης Ιουνίου 2010, Bolbol (C-31/09, EU:C:2010:351, σκέψη 7), της 19ης Δεκεμβρίου 2012, Abed El Karem El Kott κ.λπ. (C-364/11, EU:C:2012:826, σκέψη 7), και της 25ης Ιουλίου 2018, Alheto (C-585/16, EU:C:2018:584, σκέψη 7).

17 Γνωρίζω ότι είναι αμφισβητούμενο ζήτημα το αν η UNRWA παρέχει πράγματι «προστασία» και αν έχει λάβει «εντολή προστασίας». Στις προτάσεις της στην υπόθεση El Kott, η γενική εισαγγελέας E. Sharpston τάχθηκε υπέρ της άποψης ότι η UNRWA «δεν συστάθηκε για να παρέχει, ούτε και έχει ποτέ παράσχει "προστασία" στους Παλαιστίνιους πρόσφυγες», ερμηνεύοντας στενά, στο πλαίσιο αυτό, τον όρο «προστασία» (βλ. σημείο 66 και υποσημειώσεις 6 και 30 των εν λόγω προτάσεων) και εστιάζοντας στο γεγονός ότι η υπηρεσία δεν διαθέτει αστυνομικές ή άλλες δυνάμεις ασφαλείας. Η ίδια η UNRWA έχει διαφορετική άποψη, όπως αυτή εκφράζεται, μεταξύ άλλων, στο δημοσίευμά της «προστατεύοντας τους Παλαιστίνιους πρόσφυγες». Στο δημοσίευμα αυτό, ισχυρίζεται ότι την «εντολή προστασίας» που διαθέτει έχει δεχτεί και η Γενική Συνέλευση των Ηνωμένων Εθνών μέσω της αναγνώρισης «του αξιόλογου έργου της Υπηρεσίας όσον αφορά την παροχή *προστασίας* στους Παλαιστίνιους και, ιδίως, στους Παλαιστίνιους πρόσφυγες», όπως αυτή εκφράζεται στο ψήφισμα A/RES/69/88 της Γενικής Συνέλευσης, της 5ης Δεκεμβρίου 2014 (η ίδια διατύπωση χρησιμοποιείται στο ψήφισμα A/RES/72/82 της Γενικής Συνέλευσης, της 7ης Δεκεμβρίου 2017). Τα εν λόγω ψηφίσματα εξαίρουν επίσης τις τεράστιες προσπάθειες της Υπηρεσίας «προκειμένου να εξασφαλίσει καταφύγιο [...] *προστασία* και άλλη ανθρωπιστική βοήθεια» κατά τη διάρκεια των «στρατιωτικών επιχειρήσεων του Ιουλίου και Αυγούστου του 2014» και απονέμουν «ειδική εύφημη μνεία» προς την Υπηρεσία για τον «σημαντικό ρόλο που έχει διαδραματίσει επί περισσότερα από [60/65] έτη στην παροχή ζωτικών υπηρεσιών για την [...] *προστασία* των Παλαιστινίων προσφύγων [...]». Η επίλυση των ζητημάτων αυτών δεν είναι κρίσιμη για να δοθεί απάντηση στα προδικαστικά ερωτήματα της παρούσας υπόθεσης.

18 Βλ. οδηγίες, σημεία Ι και ΙΙΙ. Οι οδηγίες ορίζουν ως «Παλαιστίνιους πρόσφυγες» τα «πρόσωπα με συνήθη διαμονή στην Παλαιστίνη κατά το χρονικό διάστημα μεταξύ 1ης Ιουνίου 1946 και 15ης Μαΐου 1948 που απώλεσαν τις εστίες και τα υπάρχοντά τους λόγω της σύρραξης του 1948», καθώς και τους απογόνους των εν λόγω αρρένων Παλαιστινίων προσφύγων. Τα μέλη αυτής της κατηγορίας εξακολουθούν να έχουν τη δυνατότητα να εγγραφούν ως πρόσφυγες στην UNRWA (βλ. οδηγίες, σημείο ΙΙΙ.Α.1). Στις παρούσες προτάσεις, ο όρος «Παλαιστίνιοι πρόσφυγες» –όταν δεν αποτελεί μέρος παραθέματος– χρησιμοποιείται για να προσδιορίσει την ευρύτερη κατηγορία προσφύγων παλαιστινιακής καταγωγής.

της Σύμβασης της Γενεύης[19]. Η απόφαση περί παραπομπής στηρίζεται στην προκείμενη ότι η ρήτρα αποκλεισμού κατά το άρθρο 12, παράγραφος 1, στοιχείο α′, πρώτη περίοδος, και κατά το άρθρο 1, σημείο Δ, πρώτο εδάφιο, έχουν εφαρμογή στα πραγματικά περιστατικά της υπόθεσης της κύριας δίκης. Για τους σκοπούς της ανάλυσής μου, φρονώ ότι αυτό συμβαίνει εν προκειμένω.

1. Σύνοψη της επιχειρηματολογίας των μετεχόντων στην προδικαστική διαδικασία

33. Όλοι οι μετέχοντες στην προδικαστική διαδικασία που κατέθεσαν γραπτές παρατηρήσεις –η Επιτροπή, το Βέλγιο, η Γερμανία και η Ομοσπονδιακή Υπηρεσία Μετανάστευσης και Προσφύγων– συμφωνούν ότι, προκειμένου να εκτιμηθεί αν έχει παύσει κατά την έννοια του άρθρου 12, παράγραφος 1, στοιχείο α′, η προστασία ή συνδρομή της UNRWA σε συγκεκριμένο πρόσωπο, δεν θα πρέπει να ληφθεί υπόψη μόνον η περιοχή δράσης στην τελευταία διαμονή του ενδιαφερομένου. Η Επιτροπή διατύπωσε την άποψη –με την οποία συντάσσομαι γενικώς– ότι θα πρέπει να ληφθούν υπόψη οι περιοχές δράσης της UNRWA στις οποίες ο ενδιαφερόμενος μπορούσε πραγματικά να έχει πρόσβαση[20] όταν εγκατέλειψε τη ζώνη επιχειρήσεων της UNRWA, καθώς και οι περιοχές δράσης στις οποίες ο ενδιαφερόμενος θα είχε πρόσβαση κατά τον χρόνο λήψης απόφασης (συμπεριλαμβανομένης δικαστικής απόφασης) επί της αίτησης χορήγησης του καθεστώτος πρόσφυγα.

34. Η Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας διατύπωσε την άποψη ότι, εκτός από τις περιοχές δράσης στην τελευταία πραγματική διαμονή, θα πρέπει να ληφθούν υπόψη και εκείνες οι περιοχές δράσης με τις οποίες ο ενδιαφερόμενος έχει ουσιαστικούς δεσμούς. Αυτές οι άλλες περιοχές δράσης θα μπορούσαν να είναι εκείνες στις οποίες ο αιτών είχε την τελευταία συνήθη διαμονή του ή είχε στενούς συγγενείς. Το Βέλγιο διατύπωσε την άποψη ότι, για να εκτιμηθεί αν ανιθαγενής Παλαιστίνιος εξακολουθούσε να απολαύει της συνδρομής της UNRWA κατά τον χρόνο που εγκατέλειψε τη ζώνη επιχειρήσεών της, θα πρέπει να ληφθούν υπόψη όλες οι περιοχές δράσης της, και ότι στον αιτούντα εναπόκειται να αποδείξει ότι αδυνατούσε να μεταβεί σε άλλη περιοχή δράσης της UNRWA και να τύχει εκεί προστασίας ή συνδρομής.

35. Η Γαλλία δεν υπέβαλε γραπτές παρατηρήσεις, αλλά ζήτησε τη διεξαγωγή επ' ακροατηρίου συζήτησης κατά τη διάρκεια της οποίας διατύπωσε την άποψη ότι, για την εκτίμηση του ζητήματος αν έχει ή είχε παύσει η προστασία ή συνδρομή της UNRWA, επιρροή ασκεί μόνον η περιοχή δράσης στην οποία ο αιτών είχε τη «συνήθη διαμονή» του πριν υποβάλει αίτηση για τη χορήγηση του καθεστώτος πρόσφυγα.

2. Εκτίμηση του πρώτου και του δεύτερου προδικαστικού ερωτήματος

36. Πρώτον, παρατηρείται ότι ούτε το άρθρο 12, παράγραφος 1, στοιχείο α′, ούτε το άρθρο 1, σημείο Δ, κάνουν κάποια αναφορά στη «διαμονή» του ενδιαφερόμενου. Αυτό που έχει σημασία, για τους σκοπούς του άρθρου 12, παράγραφος 1, στοιχείο α′, πρώτη περίοδος, και του άρθρου 1, σημείο Δ, πρώτο εδάφιο, είναι αν το πρόσωπο απολαύει συνδρομής ή προστασίας από την οικεία υπηρεσία, ενώ για την εφαρμογή του δεύτερου εδαφίου ή της δεύτερης περιόδου αυτών των δύο διατάξεων κρίσιμο στοιχείο είναι το αν η εν λόγω προστασία ή συνδρομή «έχει παύσει»[21].

19 Για λόγους μεγαλύτερης σαφήνειας των παρουσών προτάσεων, θα αναφέρομαι στο άρθρο 12, παράγραφος 1, στοιχείο α′, της οδηγίας 2011/95 ως «άρθρο 12, παράγραφος 1, στοιχείο α′» και στο άρθρο 1, σημείο Δ, της Σύμβασης της Γενεύης ως «άρθρο 1, σημείο Δ».

20 Στη γαλλική έκδοση των γραπτών παρατηρήσεων της Επιτροπής χρησιμοποιείται η φράση «aurait effectivement pu avoir accès» όσον αφορά τις περιοχές δράσης που πρέπει να λαμβάνονται υπόψη κατά τον χρόνο που ο αιτών εγκατέλειψε τη ζώνη επιχειρήσεων της UNRWA· στη γερμανική έκδοση χρησιμοποιείται η φράση «tatsächlich Zugang hätte haben können».

21 Σε άλλες διατάξεις της οδηγίας 2011/95 και της Σύμβασης της Γενεύης γίνονται αναφορές στη διαμονή ή τη «συνήθη διαμονή» ανιθαγενούς –επί παραδείγματι, στο άρθρο 1, σημείο Α, παράγραφος 2, πρώτο εδάφιο, in fine, της Σύμβασης της Γενεύης, όσον αφορά την αναγνώριση ανιθαγενούς ως «πρόσφυγα» για τους σκοπούς της Σύμβασης, ή στο άρθρο 2, στοιχείο δ′, in fine, της οδηγίας 2011/95, το οποίο επαναλαμβάνει την ως άνω διάταξη της Σύμβασης της Γενεύης. Πάντως, το άρθρο 1, σημείο Δ, πρώτο εδάφιο, της Σύμβασης της Γενεύης, αποκλείει ρητώς τα εκεί οριζόμενα πρόσωπα από τις διατάξεις της εν λόγω Σύμβασης και, συνεπώς, από την εφαρμογή των διατάξεων αυτών.

37. Δεύτερον, κατά πάγια νομολογία, το ζήτημα αν ένα πρόσωπο εμπίπτει στις διατάξεις του άρθρου 12, παράγραφος 1, στοιχείο α′, πρώτη και/ή δεύτερη περίοδος, πρέπει να εκτιμάται σε εξατομικευμένη βάση και όχι μέσω της γενικής θεώρησης των προσφύγων της Παλαιστίνης ή των Παλαιστινίων προσφύγων ως ομάδας[22]. Συνεπώς, δεν συμμερίζομαι την ανησυχία ορισμένων μετεχόντων στην προδικαστική διαδικασία ότι το να ληφθεί υπόψη ολόκληρη η ζώνη επιχειρήσεων της UNRWA όταν αξιολογείται αν έπαυσε η παροχή προστασίας ή συνδρομής από την υπηρεσία αυτή θα περιόριζε αδικαιολόγητα το πεδίο εφαρμογής της ρήτρας υπαγωγής κατά το άρθρο 12, παράγραφος 1, στοιχείο α′, δεύτερη περίοδος[23]. Μια τέτοια εκτίμηση θα πρέπει να είναι εξατομικευμένη, υπό την έννοια ότι η εν λόγω προστασία ή συνδρομή σε άλλες περιοχές δράσης θα πρέπει να λαμβάνεται υπόψη μόνον εφόσον ο αιτών πράγματι μπορούσε ή μπορεί να έχει πρόσβαση σε αυτήν.

38. Τα διάφορα συνδετικά στοιχεία που επισήμαναν ορισμένοι μετέχοντες στην προδικαστική διαδικασία καθιστούν εν γένει πιθανότερο για έναν συγκεκριμένο αιτούντα να έχει πράγματι πρόσβαση στην οικεία περιοχή δράσης και, συνεπώς, στην προστασία ή συνδρομή που παρέχει η UNRWA στην περιοχή αυτή. Αυτό είναι σαφέστατο σε ένα από τα παραδείγματα που παραθέτει η Ομοσπονδιακή Υπηρεσία Μετανάστευσης και Προσφύγων. Αν ο αιτών έχει τυπικά το δικαίωμα διαμονής σε άλλη περιοχή δράσης στην οποία η UNRWA παρέχει συνδρομή, και είναι δυνατόν για αυτόν να μεταβεί εκεί, τότε είναι προφανές ότι ο αιτών έχει πραγματική πρόσβαση στη συνδρομή αυτή και, κατά τη γνώμη μου, δεν μπορεί να εφαρμοστεί η ρήτρα υπαγωγής κατά το άρθρο 12, παράγραφος, 1 στοιχείο α′, δεύτερη περίοδος.

39. Το αν οι οικογενειακές σχέσεις, η προηγούμενη συνήθης διαμονή ή άλλα ουσιαστικά συνδετικά στοιχεία με συγκεκριμένη περιοχή δράσης παρέχουν πράγματι σε συγκεκριμένο αιτούντα τη δυνατότητα πρόσβασης στη συνδρομή της UNRWA σε αυτή την περιοχή δράσης αποτελεί πραγματικό ζήτημα το οποίο φρονώ ότι πρέπει να εκτιμάται κατά περίπτωση, λαμβανομένων υπόψη όλων των κρίσιμων πραγματικών περιστατικών, συμπεριλαμβανομένων των προσωπικών περιστάσεων του αιτούντος[24]. Αν ο αιτών εν προκειμένω, κρινόμενος σε εξατομικευμένη βάση, είχε πράγματι πρόσβαση στην προστασία ή συνδρομή της UNRWA κατά τον χρόνο αναχώρησής του από τη ζώνη επιχειρήσεων της UNRWA, ή κατά τον χρόνο έκδοσης απόφασης (περιλαμβανομένης της δικαστικής απόφασης) επί της αίτησής του, τότε δεν μπορεί να θεωρηθεί ότι καλύπτεται από τη ρήτρα υπαγωγής κατά το άρθρο 12, παράγραφος 1, στοιχείο α′, δεύτερη περίοδος, ανεξάρτητα από τη φύση των οποιωνδήποτε δεσμών του με την περιοχή δράσης οι οποίοι καθιστούσαν δυνατή την πρόσβαση. Στην περίπτωση αυτή, όπου η UNRWA εξακολουθεί να παρέχει προστασία ή συνδρομή σε μία ή περισσότερες περιοχές δράσης στις οποίες ο αιτών μπορεί να έχει πρόσβαση, η προστασία ή συνδρομή της UNRWA δεν μπορεί να θεωρηθεί ότι έχει «παύσει». Αντιθέτως, μπορεί να λεχθεί ότι, αποχωρώντας από την περιοχή δράσης στην οποία είχε προηγουμένως πρόσβαση, ο αιτών αποποιήθηκε την εν λόγω προστασία ή συνδρομή.

40. Αυτή η ερμηνεία του άρθρου 12, παράγραφος 1, στοιχείο α′, επιβεβαιώνεται από τις αποφάσεις του Δικαστηρίου στις υποθέσεις Bolbol, El Kott και Alheto. Σε κάθε μία από τις αποφάσεις αυτές, το Δικαστήριο εξέθεσε ρητώς ότι στη ζώνη επιχειρήσεων της UNRWA εντάσσονται η Λωρίδα της Γάζας, η Δυτική Όχθη, η Ιορδανία, ο Λίβανος και η Συρία και, στο μέτρο που ήταν κρίσιμο, αντιμετώπισε την

22 Πρβλ. απόφαση της 17ης Ιουνίου 2010, Bolbol (C-31/09, EU:C:2010:351, σκέψεις 41, 46 έως 49, 53 και διατακτικό)· βλ., επίσης, ανάλυση της γενικής εισαγγελέα E. Sharpston στις προτάσεις της στην εν λόγω υπόθεση, σημείο 44.

23 Βλ. παρατηρήσεις της Ομοσπονδιακής Υπηρεσίας Μετανάστευσης και Προσφύγων, σημείο 25, και της Ομοσπονδιακής Δημοκρατίας της Γερμανίας, σημείο 27.

24 Αυτές οι προσωπικές περιστάσεις μπορεί να περιλαμβάνουν, μεταξύ άλλων, περιορισμούς λόγω υγείας ή δικαιώματα απορρέοντα από τον Χάρτη.

εν λόγω ζώνη ως ενιαίο σύνολο [25]. Στην απόφαση Alheto, το Δικαστήριο έκρινε περαιτέρω, στο πλαίσιο ερωτήματος σχετικού με το άρθρο 35 της οδηγίας 2013/32/ΕΕ [26], ότι πρόσωπο που λαμβάνει «αποτελεσματική προστασία ή συνδρομή από την UNRWA» σε ζώνη επιχειρήσεων άλλη από εκείνη στην οποία είχε τη συνήθη διαμονή του πριν εγκαταλείψει τη ζώνη επιχειρήσεων της UNRWA, και το οποίο επομένως θα μπορούσε να μείνει εκεί με ασφάλεια υπό αξιοπρεπείς συνθήκες διαβίωσης χωρίς κίνδυνο επαναπροώθησης στην περιοχή της συνήθους διαμονής, «πρέπει να αποκλεισθεί από το καθεστώς πρόσφυγα στην Ένωση σύμφωνα με το άρθρο 12, παράγραφος 1, στοιχείο α′, της οδηγίας 2011/95» [27].

41. Με την πάροδο των ετών, η UNHCR έχει διατυπώσει διάφορες κατευθυντήριες γραμμές, σημειώσεις και άλλες δηλώσεις σχετικά με την ερμηνεία του άρθρου 1, σημείο Δ, και, περιστασιακά, του άρθρου 12, παράγραφος 1, στοιχείο α′. Οι εν λόγω δηλώσεις αποτελούν ήπιο δίκαιο (soft law) και, συνεπώς, είναι παραινετικές και δεν έχουν δεσμευτική ισχύ [28].

42. Μολονότι το άρθρο 1, σημείο Δ, έχει παραμείνει αμετάβλητο, οι απόψεις που έχει εκφράσει διαχρονικά επί του άρθρου αυτού η UNHCR ποικίλουν σημαντικά. Συναφώς, σε μία τέτοια δήλωσή της [29] η UNHCR διατύπωσε την άποψη ότι Παλαιστίνιος πρόσφυγας ο οποίος εγκατέλειψε για οποιονδήποτε λόγο τη ζώνη επιχειρήσεων της UNRWA δικαιούται αυτοδικαίως τα ευεργετήματα της Σύμβασης της Γενεύης και τη χορήγηση του καθεστώτος πρόσφυγα βάσει της οδηγίας 2004/83 μέχρις ότου επιστρέψει στην εν λόγω ζώνη (βλ. σημεία 2.2 και 2.3 της εν λόγω δήλωσης –επισημαίνεται δε ότι, σύμφωνα με αυτή την ερμηνεία, και τα πέντε προδικαστικά ερωτήματα θα ήταν άνευ σημασίας εν προκειμένω), ενώ σε μία από τις κατευθυντήριες οδηγίες της υποστήριξε [30] ότι η ρήτρα υπαγωγής κατά το άρθρο 1, σημείο Δ, δεύτερο εδάφιο, έχει εφαρμογή όταν ένας ή περισσότεροι «αντικειμενικοί λόγοι» για την εγκατάλειψη της ζώνης επιχειρήσεων της UNRWA ή για την παρεμπόδιση συγκεκριμένου προσώπου να (επανα)θέσει τον εαυτό του υπό την προστασία ή συνδρομή της UNRWA προκάλεσαν την παύση της προστασίας ή συνδρομής προς το πρόσωπο αυτό (σημεία 19 και 22 των εν λόγω κατευθυντήριων οδηγιών).

43. Με τις προαναφερθείσες κατευθυντήριες γραμμές, η UNHCR θεωρεί περαιτέρω ότι το ζήτημα αν Παλαιστίνιος πρόσφυγας μπορεί να έχει πρόσβαση στην προστασία ή συνδρομή της UNRWA θα πρέπει να εκτιμάται σε σχέση με «μία και μόνο ζώνη επιχειρήσεων της UNRWA» και όχι με «κάθε μία από τις ζώνες επιχειρήσεων της UNRWA» [31]. Η UNHCR θεωρεί ότι η σύσταση αυτή ενισχύεται, αφενός, από τη διατύπωση της απόφασης του Δικαστηρίου στην υπόθεση El Kott και, αφετέρου, από τη χρήση του ενικού αριθμού «ζώνη επιχειρήσεων» στην εν λόγω απόφαση [32].

25 Βλ. αποφάσεις της 19ης Δεκεμβρίου 2012, Abed El Karem El Kott κ.λπ. (C-364/11, EU:C:2012:826, σκέψη 36, όπου αναφέρεται ότι οι εκεί προσφεύγοντες «[εξαναγκάστηκαν] να εγκαταλείψουν τη ζώνη επιχειρήσεων του UNRWA»· σκέψη 44, όπου γίνεται παραπομπή στην υπόθεση Bolbol: «ο ενδιαφερόμενος δεν είχε κάνει χρήση της συνδρομής του UNRWA πριν εγκαταλείψει τη ζώνη επιχειρήσεών του»· σκέψη 45, που αναφέρει την «περίπτωση προσώπου το οποίο εγκαταλείπει τη ζώνη επιχειρήσεων του οργανισμού ή του οργάνου αυτού») και, ιδίως, της 25ης Ιουλίου 2018, Alheto (C-585/16, EU:C:2018:584, σκέψεις 131 έως 143, όπου αναφέρεται –στη σκέψη 133– ότι η «Ιορδανία περιλαμβάνεται στη ζώνη επιχειρήσεων της UNRWA»).

26 Οδηγία του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 26ης Ιουνίου 2013, σχετικά με κοινές διαδικασίες για τη χορήγηση και ανάκληση του καθεστώτος διεθνούς προστασίας (ΕΕ 2013, L 180, σ. 60). Το άρθρο 35 της οδηγίας αυτής αφορά την έννοια της πρώτης χώρας ασύλου.

27 Απόφαση της 25ης Ιουλίου 2018, Alheto (C-585/16, EU:C:2018:584, σκέψη 134).

28 Κατά την αιτιολογική σκέψη 22 της οδηγίας 2011/95, «οι διαβουλεύσεις με την [UNHCR] μπορεί να παρέχουν πολύτιμες οδηγίες προς τα κράτη μέλη για τη χορήγηση ή μη του καθεστώτος πρόσφυγα σύμφωνα με το άρθρο 1 της σύμβασης της Γενεύης».

29 Βλ. «UNHCR Revised Statement on Article 1D of the 1951 Convention» [Αναθεωρημένη δήλωση της UNHCR για το άρθρο 1, σημείο Δ, της Σύμβασης του 1951], Οκτώβριος 2009.

30 Βλ. «Guidelines on International Protection No. 13: Applicability of Article 1D of the 1951 Convention relating to the Status of Refugees to Palestinian Refugees» [Κατευθυντήριες οδηγίες για τη διεθνή προστασία αριθ. 13: Δυνατότητα εφαρμογής του άρθρου 1, σημείο Δ, της Σύμβασης του 1951 περί του καθεστώτος των προσφύγων στους Παλαιστίνιους πρόσφυγες], Δεκέμβριος 2017, HCR/GIP/17/13.

31 Βλ. «Guidelines on International Protection No. 13: «Applicability of Article 1D of the 1951 Convention relating to the Status of Refugees to Palestinian Refugees», Δεκέμβριος 2017, HCR/GIP/17/13, σημείο 22 (k).

32 Όπ.π. (υποσημείωση 52).

44. Η σύσταση της UNHCR δεν με πείθει και φρονώ ότι δεν βρίσκει στήριγμα στην απόφαση του Δικαστηρίου στην υπόθεση El Kott [33]. Συναφώς, επισημαίνω, καταρχάς, ότι σε αυτό το τμήμα των κατευθυντήριων γραμμών η UNRWA αποκλίνει όχι μόνον από την ορολογία που χρησιμοποιούν κατά τρόπο ομοιόμορφο η Γενική Συνέλευση των Ηνωμένων Εθνών στα ψηφίσματά της που αφορούν την UNRWA, η ίδια η UNRWA όταν περιγράφει το έργο της και το Δικαστήριο στις αποφάσεις του, συμπεριλαμβανομένης της απόφασης El Kott [34], αλλά και από την ορολογία που προηγουμένως χρησιμοποίησε η ίδια η UNHCR στην αναθεωρημένη δήλωσή της για το άρθρο 1, σημείο Δ, της Σύμβασης του 1951 [35] και στην αναθεωρημένη σημείωσή της για τη δυνατότητα εφαρμογής του άρθρου 1, σημείο Δ, της Σύμβασης του 1951 περί του καθεστώτος των προσφύγων στους Παλαιστίνιους πρόσφυγες [36], όπου ο όρος «ζώνη επιχειρήσεων της UNRWA» χρησιμοποιήθηκε για ολόκληρη την περιοχή όπου η UNRWA παρείχε προστασία ή συνδρομή.

45. Στην πλέον πρόσφατη δήλωσή της επί του ζητήματος, η οποία εκδόθηκε στο πλαίσιο της παρούσας υπόθεσης για το Δικαστήριο [37], η UNHCR δεν παραπέμπει στην απόφαση του Δικαστηρίου στην υπόθεση El Kott προς στήριξη των απόψεών της. Η UNHCR στη δήλωση αυτή επανακάμπτει στη συνήθως χρησιμοποιούμενη ορολογία, εφαρμόζοντας την έκφραση «ζώνη επιχειρήσεων της UNRWA» για να περιλάβει και τις πέντε περιοχές δράσης της UNRWA [38]. Εκφράζει την άποψη ότι η εκτίμηση του αν έπαυσε η προστασία ή συνδρομή «πρέπει να γίνεται σε σχέση με την περιοχή δράσης όπου διέμενε προηγουμένως το άτομο» [39]. Αν το οικείο πρόσωπο «διέμενε προηγουμένως σε πάνω από μία περιοχή δράσης» η UNRWA θεωρεί πλέον ότι «η εκτίμηση του αν “έπαυσε για οποιονδήποτε λόγο η προστασία ή συνδρομή” μπορεί να γίνει σε σχέση με πάνω από μία περιοχή όπου διέμενε προηγουμένως το άτομο». Προς στήριξη των απόψεών της, η UNHCR παραθέτει τις δικές της κατευθυντήριες οδηγίες για τη διεθνή προστασία αριθ.13 [40], που προαναφέρθηκαν στα σημεία 43 και 44, χωρίς να διευκρινίζει τις αποκλίσεις μεταξύ της δήλωσης και αυτών των κατευθυντήριων οδηγιών, οι οποίες δεν προκύπτει ότι έχουν καταργηθεί. Δεν θεωρώ τη δήλωση πιο πειστική από τις κατευθυντήριες γραμμές.

33 Απόφαση της 19ης Δεκεμβρίου 2012, Abed El Karem El Kott κ.λπ. (C-364/11, EU:C:2012:826).

34 Βλ. αποφάσεις της 17ης Ιουνίου 2010, Bolbol (C-31/09, EU:C:2010:351, σκέψη 7), της 19ης Δεκεμβρίου 2012, Abed El Karem El Kott κ.λπ. (C-364/11, EU:C:2012:826, σκέψη 7, και της 25ης Ιουλίου 2018, Alheto (C-585/16, EU:C:2018:584, σκέψη7).

35 Ύπατη Αρμοστεία του Οργανισμού Ηνωμένων Εθνών για τους Πρόσφυγες (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 [Αναθεωρημένη δήλωση της UNHCR για το άρθρο 1, σημείο Δ, της Σύμβασης του 1951 σε σχέση με την υπόθεση Bolbol κατά Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal που εκκρεμεί ενώπιον του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης], Οκτώβριος 2009, διαθέσιμο στο: https://www.refworld.org/docid/4add79a82.html.

36 UNHCR Revised Note on the Applicability of Article 1D of the 1951 Convention relating to the Status of Refugees to Palestinian Refugees [Αναθεωρημένη σημείωση της UNHCR για τη δυνατότητα εφαρμογής του άρθρου 1, σημείο Δ, της Σύμβασης του 1951 περί του καθεστώτος των προσφύγων στους Παλαιστίνιους πρόσφυγες], Οκτώβριος 2009. Βλ., ειδικότερα, υποσημείωση 14.

37 Ύπατη Αρμοστεία του Οργανισμού Ηνωμένων Εθνών για τους Πρόσφυγες (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) [Δήλωση σχετικά με την ερμηνεία και την εφαρμογή του άρθρου 1, σημείο Δ, της Σύμβασης του 1951, και του άρθρου 12, παράγραφος 1, στοιχείο α', της οδηγίας 2011/95/ΕΕ (οδηγίας για τις ελάχιστες απαιτήσεις), η οποία εκδόθηκε στο πλαίσιο αίτησης προδικαστικής απόφασης που υπέβαλε στο Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης το Bundesverwaltungsgericht (Γερμανία) στις 3 Ιουλίου 2019 – Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας κατά XT (C-507/19)], 18 Αυγούστου 2020, διαθέσιμο στο: https://www.refworld.org/docid/5f3bdd234.html.

38 Όπ.π. (υποσημείωση 3).

39 Όπ.π. (σημείο 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, Δεκέμβριος 2017, HCR/GIP/17/13.

46. Συνεπώς, προτείνω στο Δικαστήριο να δώσει την ακόλουθη απάντηση στο πρώτο και στο δεύτερο προδικαστικό ερώτημα:

Για να εκτιμηθεί, για τους σκοπούς του άρθρου 12, παράγραφος 1, στοιχείο α′, της οδηγίας 2011/95, αν έχει «παύσει» η προστασία ή συνδρομή της UNRWA σε συγκεκριμένο πρόσωπο το οποίο είχε προηγουμένως τύχει της εν λόγω προστασίας ή συνδρομής, τα εθνικά δικαστήρια ή οι αρμόδιες διοικητικές αρχές πρέπει να λάβουν υπόψη όλες τις περιοχές δράσης της UNRWA στις οποίες ο αιτών θα είχε πράγματι πρόσβαση στην προστασία ή συνδρομή της UNRWA.

Στο πλαίσιο αυτής της εξακρίβωσης, το εθνικό δικαστήριο ή η διοικητική αρχή πρέπει να λάβει υπόψη όλα τα κρίσιμα πραγματικά περιστατικά, μεταξύ των οποίων την προσωπική κατάσταση του αιτούντος και τη δυνατότητά του να έχει πραγματική πρόσβαση σε αυτές τις περιοχές δράσης.

Γ. Το τέταρτο προδικαστικό ερώτημα

47. Με το τέταρτο προδικαστικό ερώτημα, το οποίο θα εξετάσω ευθύς αμέσως, το αιτούν δικαστήριο ζητεί κατ' ουσίαν διευκρινίσεις ως προς τη γεωγραφική ζώνη που πρέπει να ληφθεί υπόψη για την εκτίμηση του ζητήματος αν εξέλιπαν οι προϋποθέσεις για την αυτοδίκαιη χορήγηση του καθεστώτος πρόσφυγα αφότου ο αιτών εγκατέλειψε τη ζώνη επιχειρήσεων της UNRWA, και ειδικότερα αν η περιοχή που πρέπει να ληφθεί υπόψη απηχεί την απάντηση στα ερωτήματα 1 και 2. Το ερώτημα στηρίζεται στην προκείμενη ότι η ρήτρα υπαγωγής κατά το άρθρο 12, παράγραφος 1, στοιχείο α′, δεύτερη περίοδος, είχε εφαρμογή στον αιτούντα κατά τον χρόνο της αναχώρησής του από τη ζώνη επιχειρήσεων της UNRWA, αλλά δεν έχει πια εφαρμογή κατά τον χρόνο που οι εθνικές διοικητικές ή δικαστικές αρχές λαμβάνουν απόφαση όσον αφορά την αίτησή του, ήτοι ότι η προστασία ή συνδρομή της UNRWA είχε παύσει όσον αφορά τον αιτούντα κατά τον χρόνο αναχώρησής του από τη ζώνη επιχειρήσεων της UNRWA, αλλά αποκαταστάθηκε εκεί πριν εκδοθεί τελεσίδικη απόφαση όσον αφορά την αίτησή του να του χορηγηθεί αυτοδικαίως το καθεστώς πρόσφυγα.

1. Σύνοψη της επιχειρηματολογίας των μετεχόντων στην προδικαστική διαδικασία

48. Όλοι όσοι υπέβαλαν γραπτές παρατηρήσεις συμφωνούν κατ' ουσίαν ότι η απάντηση στο τέταρτο προδικαστικό ερώτημα πρέπει να απηχεί την απάντηση στο δεύτερο προδικαστικό ερώτημα, δηλαδή ότι πρέπει να ληφθεί υπόψη η ίδια γεωγραφική ζώνη τόσο για την εκτίμηση του αν είχε παύσει η προστασία ή συνδρομή της UNRWA κατά τον χρόνο αναχώρησης του αιτούντος από τη ζώνη επιχειρήσεων της UNRWA όσο και για την εκτίμηση του αν η προστασία ή συνδρομή της UNRWA είχε αποκατασταθεί κατά τον χρόνο έκδοσης της απόφασης των αρμόδιων εθνικών διοικητικών ή δικαστικών αρχών επί της αίτησης για τη χορήγηση του καθεστώτος πρόσφυγα[41].

49. Με τις προφορικές παρατηρήσεις της κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση η Γαλλική Κυβέρνηση, προς στήριξη της άποψής της –όσον αφορά το πρώτο, το δεύτερο και το τέταρτο προδικαστικό ερώτημα– ότι η σχετική γεωγραφική ζώνη πρέπει να είναι η περιοχή δράσης στην οποία ο αιτών είχε τη συνήθη διαμονή του, προέβαλε ότι το άρθρο 2, στοιχεία δ′ και ιδ′, της οδηγίας 2011/95 χρησιμοποιεί αυτή την έννοια για τον καθορισμό των προϋποθέσεων υπό τις οποίες ένας ανιθαγενής πρέπει να θεωρείται πρόσφυγας, και ότι το άρθρο 11, παράγραφος 1, στοιχείο στ′, της οδηγίας χρησιμοποιεί την ίδια αυτή έννοια για τον καθορισμό των περιστάσεων υπό τις οποίες ο ανιθαγενής παύει να είναι πρόσφυγας.

41 Παρατηρήσεις του Βελγίου, σημεία 21 έως 32 και 38 έως 41, παρατηρήσεις της Ομοσπονδιακής Δημοκρατίας της Γερμανίας, σημείο 35, παρατηρήσεις της Ομοσπονδιακής Υπηρεσίας Μετανάστευσης και Προσφύγων, σημεία 31 και 39, και παρατηρήσεις της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, σημείο 29.

2. Εκτίμηση του τετάρτου προδικαστικού ερωτήματος

50. Υπενθυμίζω, πρώτον, ότι το άρθρο 12, παράγραφος 1, στοιχείο α′, ρυθμίζει τις προϋποθέσεις υπό τις οποίες ένα πρόσωπο αποκλείεται από το «καθεστώς πρόσφυγα» και ότι τα κριτήρια εφαρμογής της διάταξης αυτής δεν έχουν σχέση με τη διαμονή, όπως επισημαίνεται στα σημεία 36 επ. των παρουσών προτάσεων. Συνεπώς, το γεγονός ότι το άρθρο 2, στοιχεία δ′ και ιδ′, αναφέρεται στη «συνήθη διαμονή» δεν είναι καθοριστικό για την απάντηση στα προδικαστικά ερωτήματα. Δεύτερον, το τέταρτο (και το δεύτερο) προδικαστικό ερώτημα αφορά μια διαφορετική κατάσταση από αυτήν που καλύπτει το άρθρο 11, παράγραφος 1, στοιχείο στ′, της οδηγίας 2011/95. Η εν λόγω διάταξη αφορά την περίπτωση ανιθαγενούς ο οποίος έχει ήδη αποκτήσει το καθεστώς πρόσφυγα αλλά έχουν παύσει να υφίστανται οι συνθήκες που οδήγησαν στην αναγνώρισή του ως πρόσφυγα, εφαρμόζεται δε σε συνδυασμό με το άρθρο 14, παράγραφος 1, της οδηγίας 2011/95. Η τελευταία αυτή διάταξη επιβάλλει στα κράτη μέλη να «ανακαλούν, [να] τερματίζουν ή [να] αρνούνται να ανανεώσουν το καθεστώς πρόσφυγα» ενός ανιθαγενούς αν «το πρόσωπο αυτό παύσει να είναι πρόσφυγας σύμφωνα με *το άρθρο 11*» (η υπογράμμιση δική μου).

51. Το τέταρτο προδικαστικό ερώτημα, αντιθέτως, αφορά το αν ο ενδιαφερόμενος πρέπει καταρχάς να αναγνωρισθεί ως πρόσφυγας σύμφωνα με το άρθρο 12, παράγραφος 1, στοιχείο α′, δεύτερη περίοδος. Η διάταξη αυτή –εφόσον το απαιτούν οι περιστάσεις και πρέπει να ληφθεί μεταγενέστερη απόφαση περί ανακλήσεως– συνδέεται με το άρθρο 14, παράγραφος 3, κατά το οποίο τα κράτη μέλη οφείλουν να «ανακαλούν, [να] τερματίζουν ή [να] αρνούνται να ανανεώσουν το καθεστώς πρόσφυγα» ανιθαγενούς αν «το εν λόγω πρόσωπο θα έπρεπε να είχε αποκλεισθεί ή αποκλείεται από το καθεστώς πρόσφυγα σύμφωνα με το *άρθρο 12*» (η υπογράμμιση δική μου). Το άρθρο 14, παράγραφος 3, δεν κάνει μνεία της διαμονής, συνήθους ή άλλης.

52. Συνεπώς, προτείνω στο Δικαστήριο να δώσει την ακόλουθη απάντηση στο τέταρτο προδικαστικό ερώτημα:

Η περιοχή που πρέπει να ληφθεί υπόψη για την εκτίμηση του ζητήματος αν, κατά τον χρόνο που λαμβάνεται απόφαση για την αυτοδίκαιη χορήγηση του καθεστώτος πρόσφυγα σύμφωνα με το άρθρο 12, παράγραφος 1, στοιχείο α′, δεύτερη περίοδος, έχουν εκλείψει οι προϋποθέσεις εφαρμογής της διάταξης αυτής, αντιστοιχεί στην περιοχή που λαμβάνεται υπόψη για την εκτίμηση του αν έχει «παύσει» η προστασία ή συνδρομή της UNRWA σε συγκεκριμένο πρόσωπο το οποίο είχε προηγουμένως τύχει αυτής της προστασίας ή συνδρομής, κατά τα εκτιθέμενα στην απάντηση του πρώτου και του δεύτερου προδικαστικού ερωτήματος.

Δ. Το τρίτο προδικαστικό ερώτημα

53. Με το τρίτο προδικαστικό ερώτημα, το αιτούν δικαστήριο ζητεί, κατ' ουσίαν, διευκρινίσεις ως προς το αν ανιθαγενής μπορεί να επικαλεστεί κινδύνους στην προσωπική του ασφάλεια στους οποίους εκτέθηκε εκούσια μεταβαίνοντας από ασφαλή (ή σχετικά ασφαλή) περιοχή δράσης της UNRWA σε περιοχή δράσης όπου βρέθηκε σε προσωπική κατάσταση σοβαρής ανασφάλειας και ως προς το αν, λόγω του κινδύνου που διέτρεξε εκούσια, μπορεί να προβάλει ότι δικαιούται αυτοδικαίως τα ευεργετήματα του καθεστώτος του πρόσφυγα που κατοχυρώνει η οδηγία 2011/95.

54. Στην απόφαση El Kott, το Δικαστήριο κατέστησε σαφές ότι η εκούσια αναχώρηση από ζώνη επιχειρήσεων της UNRWA δεν αρκεί για την άρση του προβλεπόμενου στο άρθρο 1, σημείο Δ, αποκλεισμού από το καθεστώς του πρόσφυγα[42]. Πάντως, το Δικαστήριο έκρινε ότι, αν ένα πρόσωπο που όντως τύγχανε της προστασίας ή συνδρομής της UNRWA παύσει να την λαμβάνει για λόγο που εκφεύγει του ελέγχου του και είναι ανεξάρτητος της βουλήσεώς του, τότε η ρήτρα υπαγωγής κατά το

42 Βλ. απόφαση της 19ης Δεκεμβρίου 2012, Abed El Karem El Kott κ.λπ. (C-364/11, EU:C:2012:826, σκέψεις 49 έως 51 και 59).

άρθρο 12, παράγραφος 1, στοιχείο α′, έχει εφαρμογή και το πρόσωπο αυτό δικαιούται αυτοδικαίως τα ευεργετήματα της οδηγίας υπό την προϋπόθεση ότι δεν τυγχάνει εφαρμογής καμία από τις λοιπές ρήτρες αποκλεισμού που περιλαμβάνονται στο άρθρο 12, παράγραφος 1, στοιχείο β′, στο άρθρο 12, παράγραφος 2, ή στο άρθρο 12, παράγραφος 3, της οδηγίας 2011/95[43].

55. Συναφώς, ένα πρόσωπο πρέπει να θεωρηθεί ότι αναγκάστηκε να εγκαταλείψει τη ζώνη επιχειρήσεων της UNRWA αν η προσωπική ασφάλεια του προσώπου αυτού βρέθηκε σε σοβαρό κίνδυνο και η UNRWA αδυνατούσε να του διασφαλίσει, εντός της ως άνω ζώνης, συνθήκες διαβίωσης οι οποίες συνάδουν προς την αποστολή με την οποία αυτή είναι επιφορτισμένη[44].

56. Σε ευθυγράμμιση με αυτή τη συλλογιστική, θεωρώ ότι η εκούσια αναχώρηση από μια ασφαλή (ή σχετικά ασφαλή) περιοχή δράσης της UNRWA σε περιοχή δράσης όπου η προσωπική ασφάλεια του ενδιαφερόμενου βρίσκεται σε σοβαρό κίνδυνο ομοίως δεν μπορεί να χρησιμοποιηθεί ως επιχείρημα για να υποστηριχθεί ότι έχει «παύσει» η προστασία ή συνδρομή της UNRWA στο εν λόγω πρόσωπο.

57. Ειδικότερα, δεν μπορεί να θεωρηθεί ότι έχει παύσει η προστασία ή συνδρομή της UNRWA για τον ενδιαφερόμενο όταν οι κίνδυνοι για την προσωπική του ασφάλεια στην περιοχή δράσης στην οποία μετέβη ήταν γνωστοί σε αυτόν ή εύλογα προβλέψιμοι από αυτόν, και όταν αυτός δεν μπορούσε να έχει εύλογες προσδοκίες ότι θα μπορέσει να επιστρέψει με ασφάλεια στην ασφαλή (ή σχετικά ασφαλή) περιοχή δράσης την οποία εγκατέλειψε ή σε άλλη ασφαλή περιοχή δράσης της UNRWA.

58. Θα ήθελα πάντως να προσθέσω ότι το συμπέρασμα αυτό δεν αφήνει τον ενδιαφερόμενο άνευ προστασίας. Ενδέχεται, παρ' όλα αυτά, να δικαιούται επικουρικής προστασίας και να εξακολουθεί να ισχύει η αρχή της *μη επαναπροώθησης* σύμφωνα με το άρθρο 21 της οδηγίας 2011/95, αλλά δεν θα πρέπει να έχει τη δυνατότητα να ζητήσει να του χορηγηθεί αυτοδικαίως το καθεστώς πρόσφυγα επικαλούμενος κινδύνους που διέτρεξε συνειδητά και εκούσια.

59. Συνεπώς, προτείνω στο Δικαστήριο να δώσει την ακόλουθη απάντηση στο τρίτο προδικαστικό ερώτημα:

Πρόσωπο που ζητεί τη χορήγηση καθεστώτος πρόσφυγα δεν μπορεί να επικαλεστεί κινδύνους για την προσωπική του ασφάλεια στους οποίους εκτέθηκε εκούσια αφότου μετέβη από ασφαλή (ή σχετικά ασφαλή) περιοχή δράσης της UNRWA σε περιοχή δράσης όπου βρέθηκε σε προσωπική κατάσταση σοβαρής ανασφάλειας, προκειμένου να ζητήσει να του χορηγηθεί αυτοδικαίως το καθεστώς πρόσφυγα κατά την οδηγία 2011/95.

Ε. Το πέμπτο προδικαστικό ερώτημα

60. Το αιτούν δικαστήριο υπέβαλε το πέμπτο ερώτημα μόνο σε περίπτωση που η συνήθης διαμονή του αιτούντος θα είχε σημασία για την απάντηση στο δεύτερο και στο τέταρτο προδικαστικό ερώτημα. Κατόπιν της προταθείσας απάντησης στα πρώτα τέσσερα ερωτήματα, παρέλκει η απάντηση του Δικαστηρίου στο πέμπτο προδικαστικό ερώτημα.

61. Η Επιτροπή υποστηρίζει ότι, μολονότι η συνήθης διαμονή δεν είναι καθοριστικό κριτήριο για την απάντηση στο δεύτερο και στο τέταρτο ερώτημα, εντούτοις πρέπει να δοθεί απάντηση στο πέμπτο προδικαστικό ερώτημα. Συναφώς, η Επιτροπή υπογραμμίζει ότι η έννοια της «συνήθους διαμονής» χρησιμοποιείται στο άρθρο 11, παράγραφος 1, στοιχείο στ′, της οδηγίας 2011/95, το οποίο, κατά περίπτωση, έχει εφαρμογή και στους Παλαιστίνιους ανιθαγενείς.

43 Όπ.π. (σκέψεις 61, 64 και 65 και διατακτικό, σημείο 1).

44 Όπ.π. (σκέψη 63).

62. Από την απόφαση περί παραπομπής προκύπτει ότι η απόφαση επί της αίτησης του ΧΤ για τη χορήγηση του καθεστώτος πρόσφυγα δεν έχει ακόμη καταστεί αμετάκλητη, δεδομένου ότι η διαφορά εξακολουθεί να εκκρεμεί ενώπιον του αναιρετικού δικαστηρίου. Το ζήτημα ενδεχόμενης μεταγενέστερης ανάκλησης του καθεστώτος πρόσφυγα για τον ΧΤ δεν φαίνεται να αποτελεί μέρος της αίτησης αναίρεσης (Revision) που εκκρεμεί ενώπιον του αιτούντος δικαστηρίου και το δικαστήριο αυτό δεν ζήτησε από το Δικαστήριο να ερμηνεύσει το άρθρο 11, παράγραφος 1, στοιχείο στ′, της οδηγίας αυτής. Όπως προαναφέρθηκε στο σημείο 50 των παρουσών προτάσεων, τυχόν μελλοντική ανάκληση του καθεστώτος πρόσφυγα του ΧΤ βάσει της ρήτρας αποκλεισμού που προβλέπεται στο άρθρο 12, παράγραφος 1, στοιχείο α′, πρώτη περίοδος, διέπεται από το άρθρο 14, παράγραφος 3, της οδηγίας 2011/95, το οποίο δεν εφαρμόζεται σε συνδυασμό με το άρθρο 11, παράγραφος 1, στοιχείο στ′. Συνεπώς, είμαι της γνώμης ότι το πέμπτο ερώτημα είναι υποθετικής φύσεως, εκτός αν η έννοια της «συνήθους διαμονής» του αιτούντος ασκεί επιρροή για την απάντηση στο δεύτερο και/ή στο τέταρτο προδικαστικό ερώτημα. Φρονώ (όπως η Επιτροπή) ότι δεν συντρέχει τέτοια περίπτωση.

IV. Πρόταση

63. Κατόπιν των προεκτεθέντων, προτείνω στο Δικαστήριο να απαντήσει ως ακολούθως στα προδικαστικά ερωτήματα του Bundesverwaltungsgericht (Ομοσπονδιακού Διοικητικού Δικαστηρίου, Γερμανία):

1. Για να εκτιμηθεί, για τους σκοπούς του άρθρου 12, παράγραφος 1, στοιχείο α′, της οδηγίας 2011/95/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 13ης Δεκεμβρίου 2011, σχετικά με τις απαιτήσεις για την αναγνώριση των υπηκόων τρίτων χωρών ή των απάτριδων ως δικαιούχων διεθνούς προστασίας, για ένα ενιαίο καθεστώς για τους πρόσφυγες ή για τα άτομα που δικαιούνται επικουρική προστασία και για το περιεχόμενο της παρεχόμενης προστασίας, αν έχει «παύσει» η προστασία ή συνδρομή της Υπηρεσίας Αρωγής και Έργων των Ηνωμένων Εθνών για τους Παλαιστίνιους Πρόσφυγες στην Εγγύς Ανατολή (UNRWA) σε συγκεκριμένο πρόσωπο το οποίο είχε προηγουμένως τύχει της εν λόγω προστασίας ή συνδρομής, τα εθνικά δικαστήρια ή οι αρμόδιες διοικητικές αρχές πρέπει να λάβουν υπόψη όλες τις περιοχές δράσης της UNRWA στις οποίες ο αιτών θα είχε πράγματι πρόσβαση στην προστασία ή συνδρομή της UNRWA.

   Στο πλαίσιο αυτής της εξακρίβωσης, το εθνικό δικαστήριο ή η διοικητική αρχή πρέπει να λάβει υπόψη όλα τα κρίσιμα πραγματικά περιστατικά, μεταξύ των οποίων την προσωπική κατάσταση του αιτούντος και τη δυνατότητά του να έχει πραγματική πρόσβαση σε αυτές τις περιοχές δράσης.

2. Η περιοχή που πρέπει να ληφθεί υπόψη για την εκτίμηση του ζητήματος αν, κατά τον χρόνο που λαμβάνεται απόφαση για την αυτοδίκαιη χορήγηση του καθεστώτος πρόσφυγα σύμφωνα με το άρθρο 12, παράγραφος 1, στοιχείο α′, δεύτερη περίοδος, της οδηγίας 2011/95, έχουν εκλείψει οι προϋποθέσεις εφαρμογής της διάταξης αυτής, αντιστοιχεί στην περιοχή που λαμβάνεται υπόψη για την εκτίμηση του αν έχει «παύσει» η προστασία ή συνδρομή της UNRWA σε συγκεκριμένο πρόσωπο το οποίο είχε προηγουμένως τύχει αυτής της προστασίας ή συνδρομής, κατά τα εκτιθέμενα στην απάντηση του πρώτου και του δεύτερου προδικαστικού ερωτήματος.

3. Πρόσωπο που ζητεί τη χορήγηση καθεστώτος πρόσφυγα δεν μπορεί να επικαλεστεί κινδύνους για την προσωπική του ασφάλεια στους οποίους εκτέθηκε εκούσια αφότου μετέβη από ασφαλή (ή σχετικά ασφαλή) περιοχή δράσης της UNRWA σε περιοχή δράσης όπου βρέθηκε σε προσωπική κατάσταση σοβαρής ανασφάλειας, προκειμένου να ζητήσει να του χορηγηθεί αυτοδικαίως το καθεστώς πρόσφυγα κατά την οδηγία 2011/95.

4. Κατόπιν της απάντησης που προτείνεται για τα τέσσερα πρώτα προδικαστικά ερωτήματα, παρέλκει η απάντηση του Δικαστηρίου στο πέμπτο ερώτημα.