Coletânea da Jurisprudência

CONCLUSÕES DO ADVOGADO-GERAL
EVGENI TANCHEV
apresentadas em 1 de outubro de 2020 [1]

Processo C-507/19

Bundesrepublik Deutschland
contra
XT

[pedido de decisão prejudicial apresentado pelo Bundesverwaltungsgericht (Tribunal Administrativo Federal, Alemanha)]

«Pedido de decisão prejudicial — Espaço de liberdade, segurança e justiça — Política de asilo — Palestiniano apátrida — Cessação da proteção ou da assistência da UNRWA — Condições para a concessão *ipso facto* do estatuto de refugiado»

1. Com o presente pedido de decisão prejudicial, o Bundesverwaltungsgericht (Tribunal Administrativo Federal, Alemanha) pede ao Tribunal de Justiça que esclareça determinados aspetos do artigo 12.º, n.º 1, alínea a), da Diretiva 2011/95/UE [2]. O processo tem por objeto a questão de saber se um refugiado da Palestina deve ser qualificado como «excluído da qualidade de refugiado» ou como beneficiando «*ipso facto*» desse estatuto ao abrigo do artigo 12.º, n.º 1, alínea a), da Diretiva 2011/95 e, mais especificamente, a importância que, para efeitos desta qualificação, pode ter a mudança de residência do recorrente entre dois «sectores de operação» diferentes da UNRWA antes de viajar para um Estado-Membro da União Europeia. Concretamente, o recorrente residia inicialmente na Síria, tendo-se posteriormente mudado para o Líbano por um longo período de tempo, para depois regressar brevemente à Síria antes de se deslocar, por terra, para a Alemanha. O órgão jurisdicional de reenvio interroga-se sobre a área geográfica que deve ser tida em conta na apreciação do estatuto do recorrente ao abrigo do artigo 12.º, n.º 1, alínea a), da mesma diretiva.

1 Língua original: inglês.

2 Diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho, de 13 de dezembro de 2011, que estabelece normas relativas às condições a preencher pelos nacionais de países terceiros ou por apátridas para poderem beneficiar de proteção internacional, a um estatuto uniforme para refugiados ou pessoas elegíveis para proteção subsidiária e ao conteúdo da proteção concedida (JO 2011, L 337, p. 9).

I. Quadro jurídico

A. Direito internacional

1. Convenção de Genebra

2. A Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados, assinada em Genebra em 28 de julho de 1951 [United Nations Treaty Series, vol. 189, p. 150, n.º 2545 (1954)], entrou em vigor em 22 de abril de 1954. Foi completada pelo Protocolo Relativo ao Estatuto dos Refugiados, celebrado em Nova Iorque, em 31 de janeiro de 1967, que entrou em vigor em 4 de outubro de 1967 (a seguir «Convenção de Genebra»).

3. O artigo 1.º, ponto A, da Convenção de Genebra define, nomeadamente, o conceito de «refugiado» para efeitos da referida Convenção, sendo que o artigo 1.º, ponto D, prevê o seguinte:

«Esta Convenção não será aplicável às pessoas que atualmente beneficiam de proteção ou assistência da parte de um organismo ou instituição das Nações Unidas que não seja o Alto-Comissário das Nações Unidas para os Refugiados.

Quando essa proteção ou assistência tiver cessado por qualquer razão, sem que a sorte dessas pessoas tenha sido definitivamente resolvida, em conformidade com as resoluções respetivas aprovadas pela Assembleia Geral das Nações Unidas, essas pessoas beneficiarão de pleno direito do regime desta Convenção.»

2. UNRWA

4. A Resolução n.º 302 (IV) da Assembleia Geral das Nações Unidas, de 8 de dezembro de 1949, relativa à assistência aos refugiados palestinianos, criou a Agência das Nações Unidas de Assistência aos Refugiados da Palestina no Próximo Oriente (a seguir «UNRWA»). O mandato da agência tem sido regularmente renovado sendo que o atual mandato termina em 30 de junho de 2023 [3]. A sua tarefa consiste em estar ao serviço do bem-estar e do desenvolvimento humano dos refugiados palestinianos.

3. ACNUR

5. O Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (a seguir «ACNUR») foi criado em 14 de dezembro de 1950 pela Resolução n.º 428 (V) da Assembleia Geral das Nações Unidas. Nos termos do artigo 22.º da Carta das Nações Unidas, o ACNUR é um órgão subsidiário das Nações Unidas.

3 V. Resolução aprovada pela Assembleia Geral em 13 de dezembro de 2019, A/RES/74/83.

B. Direito da União

6. A Diretiva 2011/95/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 13 de dezembro de 2011, que estabelece normas relativas às condições a preencher pelos nacionais de países terceiros ou por apátridas para poderem beneficiar de proteção internacional, a um estatuto uniforme para refugiados ou pessoas elegíveis para proteção subsidiária e ao conteúdo da proteção concedida, reformulou e revogou a Diretiva 2004/83/CE [4] por razões de clareza, uma vez que esta última foi substancialmente alterada. Contudo, o artigo 12.º, n.º 1, alínea a), não sofreu alterações.

7. O considerando 4 da Diretiva 2011/95 refere que a Convenção de Genebra e o seu protocolo constituem a pedra basilar do regime jurídico internacional relativo à proteção dos refugiados. A redação do considerando 4 da referida diretiva é idêntica à do considerando 3 da Diretiva 2004/83.

8. O considerando 12 da Diretiva 2011/95 refere que o principal objetivo desta diretiva consiste em assegurar, por um lado, que os Estados-Membros apliquem critérios comuns de identificação das pessoas que tenham efetivamente necessidade de proteção internacional e, por outro, que exista em todos os Estados-Membros um nível mínimo de benefícios à disposição dessas pessoas. O considerando 6 da Diretiva 2004/83 foi redigido de forma idêntica.

9. Os considerandos 22 a 24 da Diretiva 2011/95 referem o seguinte:

«(22) A realização de consultas junto do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados pode fornecer orientações úteis aos Estados-Membros para a determinação do estatuto de refugiado em conformidade com o artigo 1.º da Convenção de Genebra.

(23) Deverão estabelecer-se normas relativas à configuração e ao conteúdo do estatuto de refugiado, a fim de auxiliar as instâncias nacionais competentes dos Estados-Membros a aplicar a Convenção de Genebra.

(24) É necessário introduzir critérios comuns para o reconhecimento de requerentes de asilo como refugiados na aceção do artigo 1.º da Convenção de Genebra.»

10. O artigo 1.º da Diretiva 2011/95, sob a epígrafe «Objetivo», prevê:

«A presente diretiva tem por objetivo estabelecer normas relativas às condições a preencher pelos nacionais de países terceiros ou por apátridas para poderem beneficiar de proteção internacional, a um estatuto uniforme para refugiados e pessoas elegíveis para proteção subsidiária e ao conteúdo da proteção concedida.»

11. O artigo 2.º da Diretiva 2011/95, sob a epígrafe «Definições», tem a seguinte redação:

«Para efeitos da presente diretiva, entende-se por:

a) "Proteção internacional", o estatuto de refugiado e o estatuto de proteção subsidiária, definidos nas alíneas e) e g);

b) "Beneficiário de proteção internacional", uma pessoa a quem foi concedido o estatuto de refugiado ou o estatuto de proteção subsidiária, definidos nas alíneas e) e g);

4 Diretiva do Conselho, de 29 de abril de 2004, que estabelece normas mínimas relativas às condições a preencher por nacionais de países terceiros ou apátridas para poderem beneficiar do estatuto de refugiado ou de pessoa que, por outros motivos, necessite de proteção internacional, bem como relativas ao respetivo estatuto, e relativas ao conteúdo da proteção concedida (JO 2004, L 304, p. 12).

c) "Convenção de Genebra", a Convenção relativa ao estatuto dos refugiados, celebrada em Genebra, em 28 de julho de 1951, alterada pelo Protocolo de Nova Iorque de 31 de janeiro de 1967;

d) "Refugiado", o nacional de um país terceiro que, receando com razão ser perseguido em virtude da sua raça, religião, nacionalidade, convicções políticas ou pertença a um determinado grupo social, se encontre fora do país de que é nacional e não possa ou, em virtude daquele receio, não queira pedir a proteção desse país, ou o apátrida que, estando fora do país em que tinha a sua residência habitual, pelas mesmas razões que as acima mencionadas, não possa ou, em virtude do referido receio, a ele não queira voltar, e aos quais não se aplique o artigo 12.º;

e) "Estatuto de refugiado", o reconhecimento por parte de um Estado-Membro de um nacional de um país terceiro ou de um apátrida como refugiado;

f) "Pessoa elegível para proteção subsidiária", o nacional de um país terceiro ou um apátrida que não possa ser considerado refugiado, mas em relação ao qual se verificou existirem motivos significativos para acreditar que, caso volte para o seu país de origem ou, no caso de um apátrida, para o país em que tinha a sua residência habitual, correria um risco real de sofrer ofensa grave na aceção do artigo 15.º, e ao qual não se aplique o artigo 17.º, n.ºs 1 e 2, e que não possa ou, em virtude dos referidos riscos, não queira pedir a proteção desse país;

g) "Estatuto de proteção subsidiária", o reconhecimento por parte de um Estado-Membro de um nacional de um país terceiro ou de um apátrida como pessoa elegível para proteção subsidiária;

h) "Pedido de proteção internacional", um pedido de proteção apresentado a um Estado-Membro por um nacional de um país terceiro ou por um apátrida que deem a entender que pretendem beneficiar do estatuto de refugiado ou de proteção subsidiária e não solicitem expressamente outra forma de proteção não abrangida pelo âmbito de aplicação da presente diretiva e suscetível de ser objeto de um pedido separado;

i) "Requerente", um nacional de um país terceiro ou um apátrida que tenha apresentado um pedido de proteção internacional em relação ao qual ainda não foi tomada uma decisão definitiva;

[…]

n) "País de origem", o país ou países de nacionalidade ou, no caso dos apátridas, o país em que tinha a sua residência habitual.»

12. O artigo 5.º da Diretiva 2011/95, sob a epígrafe «Necessidade de proteção internacional surgida *in loco*», prevê no seu n.º 3:

«Sem prejuízo do disposto na Convenção de Genebra, os Estados-Membros podem decidir que, em princípio, não deve ser concedido o estatuto de refugiado a um requerente que apresente um pedido subsequente se o risco de ser perseguido tiver origem em circunstâncias criadas pelo requerente, por decisão própria, depois de ter abandonado o país de origem.»

13. O artigo 11.º, sob a epígrafe «Cessação», dispõe o seguinte:

«1. O […] apátrida deixa de ser refugiado se:

[…]

f) […] estiver em condições de regressar ao país em que tinha a sua residência habitual, por terem deixado de existir as circunstâncias segundo as quais foi reconhecido como refugiado.

2. Para efeitos do n.º 1, [alínea f)], os Estados-Membros devem examinar se a alteração das circunstâncias é suficientemente profunda e duradoura para que o receio do refugiado de ser perseguido possa deixar de ser considerado fundado.

3. O n.º 1, [alínea f)], não se aplica ao refugiado que possa invocar razões imperiosas relacionadas com perseguições anteriores para recusar valer-se da proteção […], na eventualidade de ser apátrida, do seu antigo país de residência habitual.»

14. O artigo 12.º, sob a epígrafe «Exclusão», prevê:

«1. O […] apátrida é excluído da qualidade de refugiado se:

a) Estiver abrangido pelo âmbito do ponto D do artigo 1.º da Convenção de Genebra, relativo à proteção ou assistência de órgãos ou agências das Nações Unidas, com exceção do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados. Quando essa proteção ou assistência tiver cessado por qualquer razão sem que a situação da pessoa em causa tenha sido definitivamente resolvida em conformidade com as resoluções aplicáveis da Assembleia Geral das Nações Unidas, essa pessoa terá direito *ipso facto* a beneficiar do disposto na presente diretiva;

[…]»

15. O artigo 14.º, sob a epígrafe «Revogação, supressão ou recusa de renovação do estatuto de refugiado», tem a seguinte redação:

«1. […] os Estados-Membros revogam, suprimem ou recusam renovar o estatuto de refugiado de […] um apátrida concedido por uma entidade governamental, administrativa, judicial ou parajudicial se essa pessoa tiver deixado de ser refugiado nos termos do artigo 11.º

[…]

3. Os Estados-Membros revogam, suprimem ou recusam renovar o estatuto de refugiado […] de um apátrida se, após este ter recebido o estatuto de refugiado, for apurado pelo Estado-Membro em questão que:

a) Deveria ter sido ou foi excluído da qualidade de refugiado, nos termos do artigo 12.º;

[…]»

II. Factos do litígio no processo principal e questões prejudiciais

16. Segundo o despacho de reenvio, XT (a seguir também «recorrente») é um apátrida de origem palestiniana, nascido em 1991 em Damasco, na Síria. Encontra-se registado junto da UNRWA como refugiado da Palestina no campo de Yarmouk, situado a sul de Damasco.

17. A partir de uma data não especificada, entre outubro de 2013 e 20 de novembro de 2015, esteve no Líbano, onde aceitou um emprego temporário ou fez pequenos biscates. O despacho de reenvio não permite verificar se o recorrente pediu e/ou recebeu alguma assistência concreta da UNRWA durante este período.

18. Em seguida, XT abandonou o Líbano e dirigiu-se para Qudsaya, na Síria, onde ficou por um breve período com membros da sua família. Alguns dias mais tarde, deixou a Síria e viajou para a Alemanha por via terrestre. A duração exata da sua estada na Síria não se depreende dos autos, mas segundo alegações do Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (Serviço Federal para as Migrações e os

Refugiados, Alemanha), o recorrente saiu do Líbano no «final de novembro». Assim, terá ficado na Síria por um período máximo de dez dias antes de viajar para a Alemanha. Decorre do despacho de reenvio que na data em que XT deixou a Síria, a Jordânia e o Líbano já tinham fechado as suas fronteiras aos refugiados palestinianos oriundos da Síria.

19. Devido às circunstâncias da guerra e do conflito na Síria, a UNRWA sofreu aparentemente graves limitações na sua capacidade de fornecer proteção e assistência no sector de operação da Síria [5] na altura em que XT abandonou o país [6]. Contudo, segundo as suas próprias declarações, a agência continuou a prestar assistência no sector de operação da Síria e «manteve os serviços em matéria de cuidados de saúde, educação, formação profissional, microfinanciamento, apoio à juventude e os serviços sociais financiados pelo programa», apesar dos complexos desafios, adaptando-os aos constrangimentos do conflito armado [7].

20. XT chegou à Alemanha em dezembro de 2015 e apresentou o seu pedido de asilo em fevereiro de 2016. Foi-lhe concedida proteção subsidiária pelo Serviço Federal para as Migrações e os Refugiados por Decisão de 29 de agosto de 2016, tendo-lhe, contudo, sido negado o estatuto de refugiado. Por Acórdão de 24 de novembro de 2016, o Verwaltungsgericht (Tribunal Administrativo, Alemanha) deu provimento ao recurso interposto por XT e pronunciou-se no sentido de que lhe devia ser concedido o estatuto de refugiado.

21. O Oberverwaltungsgericht (Tribunal Administrativo Superior, Alemanha) negou provimento ao recurso interposto pela Bundesrepublik Deutschland (República Federal da Alemanha) contra a decisão do Verwaltungsgericht (Tribunal Administrativo), considerando, em substância, que, enquanto apátrida de origem palestiniana, XT era um refugiado na aceção das disposições que transpõem para o direito alemão o artigo 12.º, n.º 1, alínea a) da Diretiva 2011/95. Segundo o Oberverwaltungsgericht (Tribunal Administrativo Superior), XT tinha recebido proteção da UNRWA, tendo essa proteção cessado por razões independentes da sua vontade. O Oberverwaltungsgericht (Tribunal Administrativo Superior) considerou que, ao sair da Síria, a segurança pessoal de XT corria sérios riscos e que XT não tinha acesso à proteção da UNRWA noutras partes da zona de operações da agência, porquanto a Jordânia e o Líbano já tinham fechado as suas fronteiras aos refugiados palestinianos provenientes da Síria. Verificou que a sua saída foi forçada por condicionalismos alheios à sua vontade, pelo que não podia ser considerada voluntária. Concluiu que tal era confirmado pelo facto de lhe ter sido concedida proteção subsidiária [8].

22. A República Federal da Alemanha interpôs recurso de «*Revision*» para o Bundesverwaltungsgericht (Tribunal Administrativo Federal).

5 A UNRWA refere-se habitualmente à Cisjordânia, Gaza, Síria, Líbano e Jordânia como um «sector de operação» e às cinco zonas consideradas em conjunto como uma «zona de operações». Esta terminologia foi também utilizada na jurisprudência do Tribunal de Justiça; v. Acórdãos de 17 de junho de 2010, Bolbol (C-31/09, EU:C:2010:351, n.º 7); de 19 de dezembro de 2012, Abed El Karem El Kott e o. (C-364/11, EU:C:2012:826, n.º 7); e de 25 de julho de 2018, Alheto (C-585/16, EU:C:2018:584, n.º 7); v., igualmente, Conclusões da advogada-geral E. Sharpston em Bolbol (C-31/09, EU:C:2010:119, n.º 11, e nota 10) referindo-se às Instruções Consolidadas de Elegibilidade e de Registo da UNRWA (a seguir «CERI»), ponto VII.E.

6 A «síntese» do Relatório operacional anual relativo a 2015 da UNRWA afirma que apenas 44 das 118 escolas da UNRWA continuaram a funcionar (embora complementadas por 55 escolas no turno da tarde), que 15 dos 23 centros de saúde da agência permaneceram abertos e que apenas três das seis *tranches* de ajuda monetária foram desembolsadas devido a insuficiências de financiamento.

7 Atualmente, o sítio Internet da UNRWA afirma, sob o título «O que fazemos — Resposta de Emergência», que «o conflito em curso na Síria tornou-se um dos maiores desafios que a UNRWA enfrentou nas suas seis décadas de trabalho com refugiados palestinianos. À medida que a violência continua, o seu impacto nos refugiados palestinianos aumentou, tendo levado à deslocação de mais de 50 % da população de refugiados registados, incluindo mais de 270 000 dentro da própria Síria. Apesar dos desafios consideráveis, a agência continua a fornecer aos refugiados palestinianos na Síria e àqueles que fugiram para países vizinhos dentro da zona de operações da UNRWA, incluindo o Líbano e a Jordânia, serviços em matéria de ajuda de emergência, acesso à saúde, proteção e educação, juntamente com o programa de microfinanciamento contínuo que visa apoiar as estratégias de adaptação dos microempresários». V., https://www.unrwa.org/what-we-do/emergency-response (último acesso em 28 de setembro de 2020).

8 N.º 4 do despacho de reenvio.

23. O referido órgão jurisdicional suspendeu a instância e submeteu ao Tribunal de Justiça as seguintes questões prejudiciais:

«1) Deve a questão de saber se a proteção ou a assistência da UNRWA (Agência das Nações Unidas de Assistência aos Refugiados da Palestina no Próximo Oriente) concedida a um palestiniano apátrida cessou na aceção do artigo 12.º, n.º 1, alínea a), segundo período, da Diretiva 2011/95/UE ser apreciada, do ponto de vista territorial, apenas em função [do respetivo sector de operação] (Faixa de Gaza, Jordânia, Líbano, Síria, Cisjordânia) n[o] qual o apátrida tinha a sua residência efetiva ao sair do território abrangido pelo mandato da UNRWA (neste caso: a Síria), ou também devem ser tidos em conta [outros sectores de operação] do território abrangido pelo mandato da UNRWA?

2) Se se entender que não deve ser tido apenas em conta [o sector de operação] no momento da saída: devem ser sempre, e independentemente de quaisquer outras condições, [tidos em conta todos os sectores de operação] do território abrangido pelo mandato da UNRWA? Em caso de resposta negativa: devem [outros sectores de operação] ser apenas tidos em conta se o apátrida tiver uma ligação (territorial) substancial a [esse sector de operação]? A residência habitual, à data do abandono ou anterior, é necessária para essa ligação? Devem ser tidas em conta outras circunstâncias na apreciação da ligação (territorial) substancial? Em caso de resposta afirmativa: quais? Tem relevância o facto de, no momento da saída do território abrangido pelo mandato da UNRWA, ser possível e razoável ao apátrida entrar no [sector de operação] determinante?

3) Um apátrida que abandona o território abrangido pelo mandato da UNRWA por, [no sector de operação] da sua residência efetiva, se encontrar num estado pessoal de insegurança grave e não ser possível à UNRWA conceder-lhe proteção e assistência, também tem o direito *ipso facto* de beneficiar do disposto na Diretiva 2011/95/UE na aceção do artigo 12.º, n.º 1, alínea a), segundo período, desta, quando se tenha deslocado anteriormente para [esse sector de operação] sem que [no sector de operação] da sua residência anterior se encontrasse num estado pessoal de insegurança grave e sem poder contar, com base nas circunstâncias no momento da passagem, com a proteção ou a assistência da UNRWA [no sector de operação] para [o] qual se deslocou, nem poder regressar [ao sector de operação] da sua residência anterior num futuro próximo?

4) Deve a questão de saber se a qualidade de refugiado *ipso facto* não deve ser reconhecida a um apátrida por não estarem preenchidos os requisitos do artigo 12.º, n.º 1, alínea a), segundo período, da Diretiva 2011/95/UE após o abandono do território abrangido pelo mandato da UNRWA ser apreciada tendo apenas em conta [o sector de operação] da última residência habitual? Em caso de resposta negativa: devem ser adicionalmente tidos em conta, por analogia, os territórios a considerar nos termos do n.º 2 no momento da saída? Em caso de resposta negativa: quais são os critérios segundo os quais devem ser determinados os territórios a ter em conta no momento da decisão sobre o pedido? O não preenchimento dos requisitos do artigo 12.º, n.º 1, alínea a), segundo período, da Diretiva 2011/95/UE pressupõe a disponibilidade dos serviços (públicos ou semipúblicos) [do sector de operação] em causa para (voltar) a acolher o apátrida?

5) No caso de, para efeitos do preenchimento ou não dos requisitos do artigo 12.º, n.º 1, alínea a), segundo período, da Diretiva 2011/95/UE, ser relevante [o sector de operação] da (última) residência habitual: que critérios são determinantes para justificar a residência habitual? É necessária uma residência legal, autorizada pelo Estado de residência? Em caso de resposta negativa: é pelo menos necessário que as autoridades responsáveis [do sector de operação] aceitem conscientemente a residência do apátrida em causa? Em caso de resposta afirmativa: os serviços responsáveis devem ter conhecimento da presença em concreto de cada apátrida ou basta que aceitem conscientemente a residência enquanto membro de um grupo alargado de pessoas? Em caso de resposta negativa: basta uma residência efetiva prolongada?»

24. Foram apresentadas observações escritas pelos Governos belga e alemão, bem como pelo Serviço Federal para as Migrações e os Refugiados e pela Comissão Europeia. Na audiência realizada em 10 de junho de 2020, foram ouvidas as alegações dos Governos alemão e francês e da Comissão.

III. Análise

A. Observações preliminares

25. Antes de analisar as questões prejudiciais submetidas, considero oportuno fazer algumas observações preliminares a respeito da Diretiva 2011/95 e ao âmbito geográfico das operações da UNRWA, respetivamente.

1. Diretiva 2011/95

26. A Diretiva 2011/95 foi adotada em 13 de dezembro de 2011. Reformulou e revogou a Diretiva 2004/83. Embora tenham sido introduzidas alterações a outras partes da diretiva, o artigo 12.º, n.º 1, alínea a), dessas duas diretivas é, no essencial, idêntico; foram introduzidas apenas alterações ortográficas. Portanto, a jurisprudência relativa ao artigo 12.º, n.º 1, alínea a), da Diretiva 2004/83 é igualmente válida para o artigo 12.º, n.º 1, alínea a), da Diretiva 2011/95.

27. O artigo 12.º, n.º 1, alínea a), contém duas partes. A primeira exclui da «qualidade de refugiado», na aceção da diretiva, a pessoa abrangida pelo âmbito de aplicação do artigo 1.º, ponto D, da Convenção de Genebra. O primeiro parágrafo do artigo 1.º, ponto D, exclui do âmbito de aplicação da Convenção de Genebra (cláusula de exclusão) as pessoas que «atualmente beneficiam» de proteção ou assistência por parte da UNRWA [9]. O segundo parágrafo do artigo 1.º, ponto D, estabelece que, quando «essa proteção ou assistência tiver cessado por qualquer razão», sem que a sorte dessas pessoas tenha sido definitivamente resolvida, em conformidade com as resoluções respetivas aprovadas pela Assembleia Geral das Nações Unidas, essas pessoas beneficiarão de pleno direito do regime da Convenção de Genebra (cláusula de inclusão). É inegável que a situação dos refugiados palestinianos registados junto UNRWA ainda não foi definida [10]. A versão em língua inglesa do artigo 12.º, n.º 1, alínea a), segundo período, da Diretiva 2011/95 reproduz *ad verbatim* o artigo 1.º, ponto D, segundo parágrafo, apenas substituindo a palavra «convenção» por «diretiva» [11]. Daqui decorre logicamente, e é também jurisprudência constante, que a cláusula de inclusão do artigo 12.º, n.º 1, alínea a), segundo período, só ganha relevo se a cláusula de exclusão do artigo 12.º, n.º 1, alínea a), primeiro período, for aplicável [12].

28. Enquanto a Convenção de Genebra abrange apenas os «refugiados», a Diretiva 2011/95 e a Diretiva 2004/83 também abrangem a «proteção subsidiária». Consequentemente, enquanto a cláusula de exclusão ao abrigo do artigo 1.º, ponto D, da Convenção de Genebra abrange toda a convenção, a exclusão ao abrigo do artigo 12.º, n.º 1, alínea a), das duas diretivas apenas diz respeito ao estatuto de «refugiado». Assim, uma pessoa pode ser excluída da qualidade de refugiado ao abrigo dessa disposição da Diretiva 2011/95, e, ainda assim, ter direito a proteção subsidiária.

9 O artigo 1.º, ponto D, da Convenção de Genebra e o artigo 12.º, n.º 1, alínea a) da Diretiva 2011/95 referem-se à «proteção ou assistência de órgãos ou agências das Nações Unidas, com exceção do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados». Na prática, apenas a UNRWA é abrangida por esta expressão.

10 V., por exemplo, Resolução aprovada pela Assembleia Geral das Nações Unidas em 13 de dezembro de 2019, A/RES/74/85.

11 A versão em língua francesa do artigo 12.º, n.º 1, alínea a), diverge da versão em língua francesa da disposição correspondente da Convenção de Genebra; no entanto, só o faz na letra mas não no conteúdo, sendo que as diferenças parecem ter tido o efeito de alinhar estreitamente as versões francesa e inglesa da diretiva.

12 Acórdão de 17 de junho de 2010, Bolbol (C-31/09, EU:C:2010:351, n.ºs 55 e 56).

29. No que diz respeito à Diretiva 2011/95, o Tribunal de Justiça afirmou reiteradamente que resulta dos considerandos 4, 23 e 24 da Diretiva 2011/95 que a Convenção de Genebra constitui a pedra angular do regime jurídico internacional de proteção dos refugiados e que as disposições desta diretiva relativas às condições de concessão do estatuto de refugiado e ao conteúdo deste foram adotadas para auxiliar as autoridades competentes dos Estados-Membros na aplicação desta convenção, com base em conceitos e critérios comuns [13], e, portanto, a interpretação de tais disposições, bem como das da Diretiva 2004/83, deve ser efetuada à luz da sua inserção sistemática e da sua finalidade, no respeito da Convenção de Genebra e dos outros tratados pertinentes referidos no artigo 78.º, n.º 1, TFUE [14]. O Tribunal de Justiça considerou ainda que a interpretação das referidas disposições deve igualmente ser feita, como decorre do considerando 10 da Diretiva 2004/83, no respeito dos direitos fundamentais, bem como dos princípios reconhecidos particularmente pela Carta [15].

2. Âmbito geográfico das operações da UNRWA

30. A UNRWA opera dentro de uma *zona de operações* que compreende cinco *sectores de operação*, a saber, a Cisjordânia, Gaza, a Jordânia, o Líbano e a Síria [16], em que fornece proteção e/ou assistência [17] aos refugiados da Palestina e a algumas outras categorias de beneficiários, tais como «Pobres de Jerusalém e Pobres de Gaza» e pessoas não registadas deslocadas em consequência das hostilidades de 1967 e subsequentes [18]. Parece resultar da descrição dos factos constante do despacho de reenvio que XT é um «refugiado palestiniano». Os dois sectores de operação em que XT residiu estão localizados em dois Estados soberanos diferentes, nomeadamente a Síria e o Líbano. Ambos fazem, no entanto, parte da «zona de operações» da UNRWA.

13 V. Acórdãos de 13 de setembro de 2018, Ahmed (C-369/17, EU:C:2018:713, n.º 40 e jurisprudência referida), e de 14 de maio de 2019, M e o. (Revogação do estatuto de refugiado) (C-391/16, C-77/17 e C-78/17, EU:C:2019:403, n.º 81) e, no mesmo sentido, relativamente aos correspondentes considerandos 3, 16 e 17 da Diretiva 2004/83, Acórdãos de 17 de junho de 2010, Bolbol (C-31/09, EU:C:2010:351, n.º 37); de 19 de dezembro de 2012, Abed El Karem El Kott e o. (C-364/11, EU:C:2012:826, n.º 42); e de 31 de janeiro de 2017, Lounani (C-573/14, EU:C:2017:71, n.º 41).

14 Acórdãos de 19 de dezembro de 2012, Abed El Karem El Kott e o. (C-364/11, EU:C:2012:826, n.º 43), e de 13 de setembro de 2018, Ahmed (C-369/17, EU:C:2018:713, n.ºs 40 e 41).

15 Acórdãos de 2 de março de 2010, Salahadin Abdulla e o. (C-175/08, C-176/08, C-178/08 e C-179/08, EU:C:2010:105, n.ºs 52 a 54); de 19 de dezembro de 2012, Abed El Karem El Kott e o. (C-364/11, EU:C:2012:826, n.º 43); e de 2 de dezembro de 2014, A e o. (C-148/13 a C-150/13, EU:C:2014:2406, n.º 45 e 46).

16 Esta terminologia encontra-se nas resoluções da Assembleia Geral das Nações Unidas relativas à UNRWA, bem como em materiais da UNRWA que descrevem a agência e as suas atividades. V., por exemplo, o nono considerando da Resolução da Assembleia Geral A/RES/69/88 de 5 de dezembro de 2014 e o vigésimo quinto considerando da Resolução da Assembleia Geral A/RES/72/82 de 7 de dezembro de 2017, referindo-se a «todas as zonas de operações, a saber, a Jordânia, a República Árabe Síria e os territórios palestinianos ocupados». V. também décimo quinto considerando da Resolução aprovada pela Assembleia Geral em 9 de dezembro de 2015 — Operação da [UNRWA] para os Refugiados da Palestina no Próximo Oriente, A/RES/70/85. Foi também explicitamente utilizada pelo Tribunal de Justiça nos seus Acórdãos de 17 de junho de 2010, Bolbol (C-31/09, EU:C:2010:351, n.º 7); de 19 de dezembro de 2012, Abed El Karem El Kott e o. (C-364/11, EU:C:2012:826, n.º 7); e de 25 de julho de 2018, Alheto (C-585/16, EU:C:2018:584, n.º 7).

17 Estou ciente de que a questão de saber se a UNRWA realmente presta «proteção» e se a agência tem um «mandato de proteção» constitui matéria controvertida. A advogada-geral E. Sharpston considerou nas suas conclusões apresentadas no processo El Kott que a UNRWA «não foi criada para prestar, nem nunca prestou, "proteção" aos refugiados palestinianos», adotando assim uma conceção estrita do conceito de «proteção» neste contexto (v., n.º 66 e notas 6 e 30 das referidas conclusões) sendo que a sua análise incidiu na inexistência de uma força policial ou de outras forças de segurança sob o controlo da agência. A própria UNRWA tem uma visão diferente, conforme expressa, *inter alia*, na sua publicação «Pela proteção dos refugiados da Palestina». Nesta publicação, a agência afirma que o seu «mandato de proteção» foi confirmado pela Assembleia Geral das Nações Unidas pelo seu reconhecimento do «valioso trabalho realizado pela agência na prestação de *proteção* ao povo palestino, em especial aos refugiados da Palestina», tal como consta da Resolução A/RES/69/88 da Assembleia Geral de 5 de dezembro de 2014. (A mesma redação encontra-se na Resolução A/RES/72/82 da Assembleia Geral de 7 de dezembro de 2017). Estas resoluções também elogiam a agência pelos seus esforços extraordinários no sentido de «fornecer abrigo […] *proteção* e outra assistência humanitária» durante as «operações militares de julho e agosto de 2014», e contêm expressões de «louvor especial» à agência pelo «papel essencial que desempenhou por mais de [60/65] anos na prestação de serviços vitais para a […] *proteção* dos refugiados da Palestina […]». A resolução destas questões não é fundamental para efeitos da resposta a dar às questões submetidas no presente processo.

18 V. CERI, pontos I. e III. Entende-se por «Refugiados da Palestina», na aceção das CERI, «as pessoas cuja residência habitual se situava na Palestina durante o período compreendido entre 1 de junho de 1946 a 15 de maio de 1948, e que, em resultado do conflito de 1948, perderam a casa e os meios de subsistência», bem como os descendentes de tais refugiados palestinianos de sexo masculino. Os membros desta categoria podem ainda ser registados como refugiados junto da UNRWA (v. CERI, ponto III.A.1). Nas presentes conclusões, a expressão «refugiados palestinianos» — quando não integra uma citação — é utilizada para designar a categoria mais ampla de refugiados de origem palestiniana.

31. A UNRWA não controla os territórios dos sectores de operação e não pode conceder ou negar a um refugiado palestiniano registado acesso ao território onde se localiza um determinado sector de operação. Assim, o acesso efetivo pode depender (e muitas vezes dependerá) das mudanças que se vão verificando nas políticas dos poderes governamentais ou paragovernamentais que controlam o território em questão num determinado momento.

B. Primeira e segunda questão

32. Com a primeira e segunda questão, sobre as quais me irei debruçar em conjunto, o órgão jurisdicional de reenvio interroga-se, em substância, sobre a área geográfica que deve ser tida em consideração ao apreciar se «cessou» a assistência ou a proteção da UNRWA concedida anteriormente a uma determinada pessoa. As questões referem-se especificamente à «cláusula de inclusão» do artigo 12.º, n.º 1, alínea a), segundo período, da Diretiva 2011/95 e do artigo 1.º, ponto D, segundo parágrafo, da Convenção de Genebra [19]. O despacho de reenvio assenta na premissa de que a cláusula de exclusão do artigo 12.º, n.º 1, alínea a), primeiro período, e do artigo 1.º, ponto D, primeiro parágrafo, é aplicável aos factos do processo principal. Para efeitos da minha análise, considerei ser esse o caso.

1. Exposição sumária dos argumentos das partes

33. As partes que apresentaram observações escritas — a Comissão, a Bélgica, a Alemanha e o Serviço Federal para as Migrações e os Refugiados — são unânimes em concordar que, ao determinar se, para efeitos do artigo 12.º, n.º 1, alínea a), a proteção ou a assistência da UNRWA cessou em relação a uma pessoa, não deve ser tido em conta apenas o sector de operação da última residência da pessoa em causa. A Comissão manifestou a opinião — que subscrevo de um modo geral — segundo a qual devem ser tomados em consideração os sectores de operação da UNRWA aos quais o interessado poderia efetivamente ter tido acesso [20] ao sair da zona de operações da UNRWA, bem como os sectores de operação a que a pessoa em causa teria acesso à data da decisão (incluindo uma decisão judicial) sobre o pedido de estatuto de refugiado.

34. A República Federal da Alemanha considerou que, além do sector de operação da última residência efetiva, devem ser tidos em conta outros sectores de operação com os quais o interessado tem ligações importantes. Estes outros sectores de operação podem ser os sectores de operação onde o recorrente teve a sua última residência habitual ou onde teve familiares próximos. Segundo a Bélgica, para determinar se um palestiniano apátrida ainda beneficiava da assistência da UNRWA na altura em que abandonou a zona de operações da UNRWA, devem ser tidos em conta todos os sectores de operação da UNRWA, cabendo ao recorrente demonstrar que lhe era impossível viajar para outro sector de operação da UNRWA e aí receber proteção ou assistência.

35. A França não apresentou observações escritas, mas solicitou uma audiência durante a qual sustentou que apenas o sector de operação em que o recorrente tinha a sua «residência habitual» antes de apresentar o seu pedido de obtenção do estatuto de refugiado é relevante para determinar se a proteção ou a assistência da UNRWA cessou ou tinha cessado.

19 Por comodidade, vou referir-me ao artigo 12.º, n.º 1, alínea a), da Diretiva 2011/95 como «artigo 12.º, n.º 1, alínea a)» e ao artigo 1.º, ponto D, da Convenção de Genebra como «artigo 1.º, ponto D».

20 Na versão em língua francesa das observações escritas da Comissão, a expressão «aurait effectivement pu avoir accès» refere-se aos sectores de operação a ter em conta na altura em que o requerente deixou a zona de operações da UNRWA; na versão em língua alemã é utilizada a expressão «tatsächlich Zugang hätte haben können».

2. Apreciação da primeira e segunda questão

36. Há que observar desde logo que nem o artigo 12.º, n.º 1, alínea a), nem o artigo 1.º, ponto D, fazem referência à «residência» da pessoa em causa. O que importa para efeitos do primeiro período do artigo 12.º, n.º 1, alínea a), e do primeiro parágrafo do artigo 1.º, alínea D), é se a pessoa está a receber assistência ou proteção da agência competente, e, para efeitos do segundo parágrafo ou período das referidas disposições, se tal proteção ou assistência «cessou» [21].

37. Além disso, segundo jurisprudência constante, a apreciação da questão de saber se uma pessoa está abrangida pelo artigo 12.º, n.º 1, alínea a), primeiro ou segundo períodos, ou ambos, deve ser realizada numa base individual, e não olhando para os refugiados da Palestina ou os refugiados palestinianos em geral como um grupo [22]. Por conseguinte, não subscrevo a preocupação manifestada por algumas das partes segundo a qual tomar em consideração toda a zona de operações da UNRWA, ao apreciar se a proteção ou a assistência dessa agência cessou, restringiria indevidamente o âmbito da cláusula de inclusão constante do artigo 12.º, n.º 1, alínea a), segundo período [23]. Tal apreciação deve ser feita individualmente no sentido de que apenas deve ser tida em conta a proteção ou a assistência nos outros sectores de operação aos quais o recorrente tem ou teve efetivamente acesso.

38. Os vários elementos de conexão que algumas partes invocaram parecem de um modo geral tornar mais provável que um determinado requerente tenha efetivamente acesso ao sector de operação em causa e, portanto, à proteção ou assistência que a UNRWA aí garante. Este é claramente o caso de um dos exemplos fornecidos pelo Serviço Federal para as Migrações e os Refugiados. Se um requerente for titular do direito formal de residência noutro sector de operação onde a UNRWA presta a sua assistência, sendo-lhe possível deslocar-se para esse sector, então é óbvio que tem acesso efetivo a essa assistência e a cláusula de inclusão referida no artigo 12.º, n.º 1, alínea a), segundo período, deve, a meu ver, ser considerada inaplicável.

39. A questão de saber se as relações familiares, a residência habitual anterior ou outras ligações ou laços importantes a um determinado sector de operação permitiriam efetivamente a um determinado requerente aceder à assistência da UNRWA no respetivo sector de operação é uma questão de facto que, na minha opinião, deve ser respondida caso a caso, tendo em conta todos os factos pertinentes, incluindo as circunstâncias pessoais do requerente [24]. Se da análise da sua situação individual resultar que este tinha, no momento da saída da zona de operação da UNRWA, acesso efetivo à proteção ou assistência da UNRWA, ou que tinha tal acesso no momento da adoção de uma decisão (incluindo uma decisão judicial) relativa ao seu pedido, tal significa que o requerente em questão não pode ser considerado abrangido pela cláusula de inclusão do artigo 12.º, n.º 1, alínea a), segundo período, independentemente da natureza das ligações ao sector de operação, se as houver, que tornaram possível o acesso. Neste caso, quando a UNRWA continua a prestar proteção ou assistência num ou mais sectores de operação acessíveis ao requerente, não se pode afirmar que a proteção ou assistência da UNRWA tenha «cessado». Em vez disso, pode dizer-se que o requerente prescindiu dessa proteção ou assistência ao abandonar o sector de operação a que anteriormente tinha acesso.

21 Outras disposições da Diretiva 2011/95, bem como da Convenção de Genebra, contêm referências à residência ou «residência habitual» de um apátrida — por exemplo, artigo 1.º, ponto A, n.º 2, primeiro parágrafo, *in fine*, da Convenção de Genebra, relativo à qualificação de um apátrida como «refugiado» para efeitos da Convenção, ou artigo 2.º, alínea d), *in fine*, da Diretiva 2011/95, que corresponde à referida disposição da Convenção de Genebra. No entanto, o artigo 1.º, ponto D, primeiro parágrafo, da Convenção de Genebra exclui especificamente as pessoas em questão da aplicação da Convenção de Genebra e, por conseguinte, da aplicação dessas disposições.

22 V., neste sentido, Acórdão de 17 de junho de 2010, Bolbol (C-31/09, EU:C:2010:351, n.ºs 41, 46 a 49, 53 e dispositivo); v. também a discussão nas Conclusões da advogada-geral E. Sharpston apresentadas nesse processo, n.º 44.

23 V. observações do Serviço Federal para as Migrações e os Refugiados, n.º 25; da República Federal da Alemanha, n.º 27.

24 Tais circunstâncias pessoais podem incluir, entre outros elementos, restrições à saúde ou direitos decorrentes da Carta.

40. Esta interpretação do artigo 12.º, n.º 1, alínea a), é corroborada pelos Acórdãos do Tribunal de Justiça nos processos Bolbol, El Kott e Alheto. Em cada um destes acórdãos, o Tribunal de Justiça referiu-se expressamente à zona de operações da UNRWA como sendo um território que abrange a Faixa de Gaza, a Cisjordânia, a Jordânia, o Líbano e a Síria e, na medida em que tal seja pertinente, tratou essa zona como um todo [25]. No Acórdão Alheto, o Tribunal de Justiça afirmou ainda, no contexto de uma questão relativa ao artigo 35.º da Diretiva 2013/32/UE [26], que uma pessoa que beneficia «de proteção ou de assistência efetiva da UNRWA» num sector de operação diferente daquele em que tinha a sua residência habitual antes de deixar a zona de operações da UNRWA, podendo aí permanecer em segurança, com condições de vida dignas e sem correr o risco de repulsão para o território da sua residência habitual, «deve […] ser excluída do estatuto de refugiado na União, em conformidade com o artigo 12.º, n.º 1, alínea a), da Diretiva 2011/95» [27].

41. O ACNUR tem formulado, ao longo dos anos, várias orientações, notas e outras declarações relativas à interpretação do artigo 1.º, ponto D, e, ocasionalmente, do artigo 12.º, n.º 1, alínea a). Tais declarações constituem *soft law*, pelo que têm uma certa força persuasiva, mas não são vinculativas [28].

42. Embora o artigo 1.º, ponto D, não tenha sido alterado, as opiniões expressas pelo ACNUR a esse respeito mudaram consideravelmente ao longo do tempo. Assim, numa dessas declarações [29], o ACNUR considerou que um refugiado palestiniano que deixasse a zona de operações da UNRWA por qualquer motivo, iria, *ipso facto*, beneficiar do regime da Convenção de Genebra e do reconhecimento do estatuto de refugiado na aceção da Diretiva 2004/83 até regressar ao respetivo território (v. pontos 2.2. e 2.3. dessa declaração — observo que, com base nesta interpretação, todas as cinco questões prejudiciais ficariam desprovidas de objeto), ao passo que, numa das suas diretrizes [30], assumiu a posição segundo a qual a cláusula de inclusão constante do artigo 1.º, ponto D, segundo parágrafo, se aplica quando uma ou mais «razões objetivas», que levam uma pessoa a deixar a zona de operações da UNRWA ou que a impedem de (voltar a) beneficiar de proteção ou assistência por parte da UNRWA, tiver causado a cessação dessa proteção ou assistência para a pessoa em questão (pontos 19 e 22 dessas diretrizes).

43. Nas diretrizes supramencionadas, o ACNUR acrescenta que a apreciação da questão de saber se um refugiado palestiniano poderá ter acesso à proteção ou assistência da UNRWA deve ser feita em relação a «uma única zona de operações da UNRWA» e não a «cada uma das zonas de operações da UNRWA» [31]. O ACNUR afirma que esta recomendação encontra respaldo na linguagem da decisão do Tribunal de Justiça no Acórdão El Kott e no facto de, neste acórdão, o Tribunal de Justiça ter utilizado a forma singular do conceito de «zona de operações» [32].

25 V. Acórdãos de 19 de dezembro de 2012, Abed El Karem El Kott e o. (C-364/11, EU:C:2012:826: n.º 36, referindo-se às pessoas em causa como tendo sido «obrigad[a]s a deixar a zona de operações da UNRWA»; n.º 44, fazendo referência ao Acórdão Bolbol, «o interessado não tinha recorrido à assistência da UNRWA antes de deixar a zona de operações desta»; n.º 45, «situação de uma pessoa que deixa a zona de operações [*idem*] deste organismo ou desta instituição»), e, em especial, de 25 de julho de 2018, Alheto (C-585/16, EU:C:2018:584, n.ºs 131 a 143, referindo no n.º 133 que a Jordânia «integra a zona de operações da UNRWA»).

26 Diretiva 2013/32/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de junho de 2013, relativa a procedimentos comuns de concessão e retirada do estatuto de proteção internacional (JO 2013, L 180, p. 60). O artigo 35.º diz respeito ao conceito de primeiro país de asilo.

27 Acórdão de 25 de julho de 2018, Alheto (C-585/16, EU:C:2018:584, n.º 134).

28 O considerando 22 da Diretiva 2011/95 refere que «[a] realização de consultas junto do [ACNUR] pode fornecer orientações úteis aos Estados-Membros para a determinação do estatuto de refugiado em conformidade com o artigo 1.º da Convenção de Genebra».

29 V. Declaração alterada do ACNUR sobre o artigo 1.º, ponto D, da Convenção de 1951, de outubro de 2009.

30 V. Diretrizes sobre Proteção Internacional n.º 13: Aplicabilidade do artigo 1.º, ponto D, da Convenção de 1951 relativa ao Estatuto dos Refugiados para Refugiados Palestinianos, dezembro 2017, HCR/GIP/17/13.

31 Diretrizes sobre Proteção Internacional n.º 13: Aplicabilidade do artigo 1.º, ponto D, da Convenção de 1951 relativa ao Estatuto dos Refugiados para Refugiados Palestinianos, dezembro 2017, HCR/GIP/17/13, ponto 22, alínea k).

32 *Idem*, nota 52.

44. Não considero que a recomendação do ACNUR seja convincente, nem tão-pouco corroborada pelo Acórdão El Kott [33] do Tribunal de Justiça. A este respeito, devo salientar, antes de mais, que, na parte das diretrizes em questão, o ACNUR não se afasta apenas da terminologia utilizada de modo uniforme pela Assembleia Geral das Nações Unidas nas suas resoluções relativas à UNRWA, pela própria UNRWA na apresentação das suas atividades e pelo Tribunal da Justiça nos seus acórdãos, incluindo o Acórdão El Kott [34], mas também da terminologia utilizada anteriormente pelo próprio ACNUR no contexto da sua Declaração alterada sobre o artigo 1.º, ponto D, da Convenção de 1951 [35], bem como da sua Nota revista sobre a aplicabilidade do artigo 1.º, ponto D, da Convenção de 1951 Relativa ao Estatuto dos Refugiados para Refugiados Palestinianos [36], em que a expressão «zona de operações da UNRWA» foi utilizada no sentido de designar todo o território em que a UNRWA fornece proteção ou assistência.

45. Na sua mais recente declaração sobre o assunto, apresentada no âmbito do presente processo no Tribunal de Justiça [37], o ACNUR não faz referência ao Acórdão El Kott do Tribunal de Justiça para justificar a sua posição. O ACNUR volta a usar a terminologia comummente utilizada, aplicando a expressão «zona de operações da UNRWA» no sentido de abranger todos os cinco sectores de operação da UNRWA [38]. Afirma ainda que a apreciação da cessação da proteção ou assistência «deve […] ser efetuada em relação ao sector de operação em que a pessoa residia anteriormente» [39]. Se a pessoa em questão «residia anteriormente em mais de um sector de operação da UNRWA», o ACNUR considera atualmente que «a apreciação da questão de saber se "a proteção ou assistência cessou por algum motivo" pode ser feita em relação a mais de um território onde a pessoa tenha residido anteriormente». Em apoio da sua posição, o ACNUR cita as suas próprias Diretrizes sobre Proteção Internacional n.º 13 [40], supramencionadas nos n.os 43 e 44, sem esclarecer as incoerências entre a declaração e essas diretrizes, que não parecem ter sido eliminadas. Não considero a declaração mais convincente do que as diretrizes.

46. Proponho assim que o Tribunal de Justiça responda da seguinte forma à primeira e à segunda questão prejudicial:

A fim de determinar, para efeitos do artigo 12.º, n.º 1, alínea a), da Diretiva 2011/95, se a proteção ou assistência da UNRWA «cessou» em relação a uma determinada pessoa que tenha anteriormente beneficiado dessa proteção ou assistência, os órgãos jurisdicionais nacionais ou as autoridades administrativas competentes devem ter em consideração todos os sectores de operação da UNRWA onde o recorrente teria efetivamente acesso à proteção ou assistência por parte desta agência.

Ao fazer esta determinação, o órgão jurisdicional nacional ou as autoridades administrativas devem ter em consideração todos os factos pertinentes, incluindo as circunstâncias pessoais do recorrente e a sua capacidade de aceder efetivamente a esses sectores de operação.

33 Acórdão de 19 de dezembro de 2012, Abed El Karem El Kott e o. (C-364/11, EU:C:2012:826).

34 V. Acórdãos de 17 de junho de 2010, Bolbol (C-31/09, EU:C:2010:351, n.º 7); de 19 de dezembro de 2012, Abed El Karem El Kott e o. (C-364/11, EU:C:2012:826, n.º 7); e de 25 de julho de 2018, Alheto (C-585/16, EU:C:2018:584, n.º 7).

35 Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR), Declaração alterada do ACNUR sobre o artigo 1.º, ponto D, da Convenção de 1951 relativa ao processo Bolbol/Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal pendente no Tribunal de Justiça da União Europeia, outubro de 2009, disponível em: https://www.refworld.org/docid/4add79a82.html.

36 UNHCR Nota revista sobre a aplicabilidade do artigo 1.º, ponto D, da Convenção de 1951 relativa ao Estatuto dos Refugiados para Refugiados Palestinianos, de outubro de 2009. V., em especial, nota 14.

37 Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR), Declaração sobre a interpretação e a aplicação do artigo 1.º, ponto D, da Convenção de 1951 e do artigo 12.º, n.º 1, alínea a), da Diretiva Qualificação da União apresentada no âmbito do pedido de decisão prejudicial submetido ao Tribunal de Justiça da União Europeia pelo Bundesverwaltungsgericht (Tribunal Administrativo Federal) em 3 de julho de 2019 — República Federal da Alemanha/XT (C-507/19), 18 de agosto de 2020, disponível em: https://www.refworld.org/docid/5f3bdd234.html.

38 *Idem*, nota 3.

39 *Idem*, ponto 23.

40 Diretrizes sobre Proteção Internacional n.º 13: Aplicabilidade do artigo 1.º, ponto D, da Convenção de 1951 relativa ao Estatuto dos Refugiados para Refugiados Palestinianos, dezembro 2017, HCR/GIP/17/13.

C. Quarta questão

47. Com a sua quarta questão, sobre a qual me irei debruçar a seguir, o órgão jurisdicional de reenvio interroga-se, em substância, sobre a área geográfica que deve ser tida em conta para determinar se os requisitos para o reconhecimento *ipso facto* do estatuto de refugiado deixaram de estar preenchidos a partir do momento em que o recorrente abandonou a zona de operações da UNRWA e, mais especificamente, se a área a ter em conta corresponde à resposta dada à primeira e à segunda questão. A questão assenta na premissa segundo a qual a cláusula de inclusão do artigo 12.º, n.º 1, alínea a), segundo período, era aplicável ao recorrente no momento em que este deixou a zona de operações da UNRWA, mas que já não se aplica no momento em que as autoridades administrativas ou judiciais nacionais competentes decidem do pedido, ou seja, a proteção ou a assistência da UNRWA cessou em relação ao recorrente no momento da sua saída da zona de operações da UNRWA, mas foi novamente concedida antes de ser proferida uma decisão definitiva a respeito do seu pedido de reconhecimento, *ipso facto*, da qualidade de refugiado.

1. Exposição sumária dos argumentos das partes

48. Todas as partes que apresentaram observações escritas concordam efetivamente que a resposta a dar à quarta questão deve corresponder à resposta dada à segunda questão, ou seja, que a mesma área geográfica deve ser tida em conta para determinar se a proteção ou a assistência da UNRWA cessou após a saída do recorrente da zona de operações da UNRWA e se foi restaurada no momento em que foi proferida a decisão por parte das autoridades administrativas ou judiciais nacionais competentes sobre o pedido de estatuto de refugiado [41].

49. Na sua intervenção na audiência, em apoio da sua posição quanto às primeira, segunda e quarta questões segundo a qual a área geográfica relevante deve ser o sector de operação em que o recorrente tinha a sua residência habitual, o Governo francês alegou que o artigo 2.º, alíneas d) e n), da Diretiva 2011/95 faz uso deste conceito para definir as condições em que deve ser concedido o estatuto de refugiado a um apátrida, e que o artigo 11.º, n.º 1, alínea f), da diretiva utiliza o mesmo conceito para definir as circunstâncias em que um apátrida deixa de ser refugiado.

2. Apreciação da quarta questão

50. Devo, em primeiro lugar, salientar que o artigo 12.º, n.º 1, alínea a), exclui uma pessoa da «qualidade de refugiado» e que as condições para a aplicação desta disposição não estão relacionadas com a residência, conforme referido no n.º 36 e seguintes das presentes conclusões. O facto de o artigo 2.º, alíneas d) e n), fazer referência à «residência habitual» não é, portanto, determinante para responder às questões submetidas. Em segundo lugar, a quarta questão (bem como a segunda) diz(em) respeito a uma situação diferente da abrangida pelo artigo 11.º, n.º 1, alínea f), da Diretiva 2011/95. Esta disposição rege a situação em que um apátrida já beneficia do estatuto de refugiado e em que as circunstâncias que justificaram o reconhecimento dessa pessoa como refugiado deixaram de existir, sendo que a mesma se aplica em conjugação com o artigo 14.º, n.º 1, da Diretiva 2011/95. Segundo esta última disposição, os Estados-Membros «revogam, suprimem ou recusam renovar o estatuto de refugiado» de um apátrida se «essa pessoa tiver deixado de ser refugiado nos termos do *artigo 11.º*» (o sublinhado é meu).

41 Observações da Bélgica, pontos 21 a 32 e 38 a 41; observações da República Federal da Alemanha, ponto 35; observações do Serviço Federal para as Migrações e os Refugiados, pontos 31 e 39, e observações da Comissão Europeia, ponto 29.

51. A quarta questão, pelo contrário, prende-se com a questão de saber se a pessoa em causa deve ou não ser reconhecida como refugiada, em conformidade com o artigo 12.º, n.º 1, alínea a), segundo período. Esta disposição seria aplicável se as circunstâncias assim o exigissem e uma decisão posterior relativa à revogação tivesse tido de ser tomada, em conjugação com o artigo 14.º, n.º 3, segundo o qual os Estados-Membros «revogam, suprimem ou recusam renovar o estatuto de refugiado» de um apátrida que «deveria ter sido ou foi excluído da qualidade de refugiado nos termos do *artigo 12.º*» (o sublinhado é meu). O artigo 14.º, n.º 3, não faz referência à residência, habitual ou outra.

52. Proponho assim que o Tribunal de Justiça responda da seguinte forma à quarta questão prejudicial:

A área a ter em conta para determinar se, no momento em que é tomada uma decisão sobre um pedido de reconhecimento do estatuto de refugiado *ipso facto* nos termos do artigo 12.º, n.º 1, alínea a), segundo período, as condições de aplicação desta disposição já não se aplicam corresponde à área considerada para determinar se a proteção ou a assistência da UNRWA «cessou» relativamente a uma determinada pessoa que tenha previamente beneficiado dessa proteção ou assistência, conforme referido na resposta à primeira e à segunda questão.

D. Terceira questão

53. Com a sua terceira questão, o órgão jurisdicional de reenvio pretende saber, em substância, se um apátrida pode invocar um estado pessoal de insegurança a que se expôs voluntariamente ao sair de um sector de operação seguro (ou relativamente seguro) da UNRWA para outro em que se encontra num estado pessoal de insegurança grave, e se, com base neste risco assumido voluntariamente, pode beneficiar *ipso facto* do regime do estatuto de refugiado em conformidade com a Diretiva 2011/95.

54. O Tribunal de Justiça já deixou claro no Acórdão El Kott que uma partida voluntária da zona de operações da UNRWA não basta para pôr termo à exclusão do benefício do estatuto de refugiado previsto no artigo 1.º, ponto D[42]. Contudo, o Tribunal de Justiça considerou que se a pessoa que efetivamente recorreu à proteção ou assistência da UNRWA deixar de beneficiar dela por razões que escapam ao seu controlo e que são independentes da sua vontade se aplica então a cláusula de inclusão do artigo 12.º, n.º 1, alínea a), e a pessoa em causa tem o direito *ipso facto* de beneficiar do disposto na Diretiva, desde que nenhuma das outras cláusulas de exclusão previstas no artigo 12.º, n.ºs 1, alínea b), 2 e 3, da Diretiva 2011/95 seja aplicável[43].

55. Neste contexto, deve considerar-se que uma pessoa é obrigada a deixar a zona de operações da UNRWA quando vive num estado pessoal de insegurança grave e a UNRWA está impossibilitada de lhe garantir, nessa zona, condições de vida conformes à missão de que está incumbida[44].

56. Em consonância com este raciocínio, considero que a saída voluntária de um sector de operação seguro (ou relativamente seguro) da UNRWA para outro em que a pessoa em causa se encontre num estado pessoal de insegurança grave também não pode ser invocada para alegar que a proteção ou assistência da UNRWA «cessou» em relação a essa pessoa.

57. Especialmente, quando a pessoa em questão sabia ou podia razoavelmente prever que iria ficar num estado pessoal de insegurança no sector de operação para o qual se deslocou, sem ter expectativas razoáveis de regressar em segurança ao sector de operação seguro (ou relativamente seguro) do qual saiu, ou a outro sector de operação seguro da UNRWA, não se pode considerar que a proteção ou assistência do UNRWA tenha cessado a seu respeito.

42 V. Acórdão de 19 de dezembro de 2012, Abed El Karem El Kott e o. (C-364/11, EU:C:2012:826, n.ºs 49 a 51 e 59).

43 *Idem*, n.ºs 61, 64 e 65 e dispositivo, n.º 1.

44 *Idem*, n.º 63.

58. Acrescento que esta conclusão não deixa o interessado desprotegido. Este pode ainda beneficiar de proteção subsidiária, e o princípio da *não repulsão* continua a ser aplicável em conformidade com o artigo 21.º da Diretiva 2011/95, mas não deve poder requerer *ipso facto* o reconhecimento do estatuto de refugiado com base em riscos assumidos de forma consciente e voluntária.

59. Proponho assim que o Tribunal de Justiça responda da seguinte forma à terceira questão prejudicial:

Um requerente do estatuto de refugiado não pode invocar um estado pessoal de insegurança a que se expôs voluntariamente ao sair de um sector de operação seguro (ou relativamente seguro) da UNRWA para outro em que se encontra num estado pessoal de insegurança grave para poder beneficiar *ipso facto* do regime do estatuto de refugiado em conformidade com a Diretiva 2011/95.

E. Quinta questão

60. O órgão jurisdicional de reenvio submeteu a quinta questão na hipótese de a residência habitual do recorrente ser considerada relevante para responder à segunda e à quarta questão. Atendendo à resposta proposta em relação às quatro primeiras questões, não é necessário que o Tribunal de Justiça responda à quinta questão.

61. A Comissão alegou que a residência habitual não é determinante para a segunda e a quarta questão, mas que a quinta questão merece, no entanto, uma resposta. A este respeito, a Comissão sublinha que a expressão «residência habitual» consta do artigo 11.º, n.º 1, alínea f), da Diretiva 2011/95, que se aplica, se for caso disso, também aos apátridas palestinianos.

62. Resulta do despacho de reenvio que a decisão relativa ao pedido apresentado por XT para a obtenção do estatuto de refugiado ainda não é definitiva, uma vez que o processo continua sob recurso. A questão relativa a uma posterior revogação do estatuto de refugiado em relação a XT não parece fazer parte do recurso pendente no órgão jurisdicional de reenvio, sendo que este não pediu ao Tribunal de Justiça que interpretasse o artigo 11.º, n.º 1, alínea f) da diretiva. Conforme foi referido no n.º 50 das presentes conclusões, uma hipotética futura revogação do estatuto de refugiado em relação a XT com base na cláusula de exclusão do artigo 12.º, n.º 1, alínea a), primeiro período, seria regida pelo artigo 14.º, n.º 3, da Diretiva 2011/95, que não é aplicável em conjugação com o artigo 11.º, n.º 1, alínea f). Portanto, a meu ver, a quinta questão é de natureza hipotética, a menos que o conceito de «residência habitual» do recorrente seja relevante para a resposta à segunda ou à quarta questão, ou a ambas. Considero (tal como a Comissão) que não é esse o caso.

IV. Conclusão

63. À luz das considerações precedentes, proponho que o Tribunal de Justiça responda da seguinte forma às questões prejudiciais submetidas pelo Bundesverwaltungsgericht (Tribunal Administrativo Federal, Alemanha):

1) A fim de determinar, para efeitos do artigo 12.º, n.º 1, alínea a), da Diretiva 2011/95/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 13 de dezembro de 2011, que estabelece normas relativas às condições a preencher pelos nacionais de países terceiros ou por apátridas para poderem beneficiar de proteção internacional, a um estatuto uniforme para refugiados ou pessoas elegíveis para proteção subsidiária e ao conteúdo da proteção concedida, se a proteção ou assistência da Agência das Nações Unidas de Assistência aos Refugiados da Palestina no Próximo Oriente (UNRWA) «cessou» no que diz respeito a uma determinada pessoa que tenha anteriormente beneficiado de tal proteção ou assistência, os órgãos jurisdicionais nacionais ou as autoridades

administrativas competentes devem ter em consideração todos os sectores de operação da UNRWA onde o recorrente teria efetivamente acesso à proteção ou assistência por parte desta agência.

Ao fazer esta determinação, o órgão jurisdicional nacional ou as autoridades administrativas devem ter em consideração todos os factos pertinentes, incluindo as circunstâncias pessoais do recorrente e a sua capacidade de aceder efetivamente a esses sectores de operação.

2) A área a ter em conta para determinar se, no momento em que é tomada uma decisão sobre um pedido de reconhecimento do estatuto de refugiado *ipso facto* nos termos do artigo 12.º, n.º 1, alínea a), segundo período, da Diretiva 2011/95, as condições de aplicação desta disposição já não se aplicam corresponde à área considerada para determinar se a proteção ou a assistência da UNRWA «cessou» relativamente a uma determinada pessoa que tenha previamente beneficiado dessa proteção ou assistência, conforme referido na resposta à primeira e segunda questões.

3) Um requerente do estatuto de refugiado não pode invocar um estado pessoal de insegurança a que se expôs voluntariamente ao sair de um sector de operação seguro (ou relativamente seguro) da UNRWA para outro em que se encontra num estado pessoal de insegurança grave para poder beneficiar *ipso facto* do regime do estatuto de refugiado em conformidade com a Diretiva 2011/95.

4) Atendendo à resposta proposta às quatro primeiras questões, não é necessário que o Tribunal de Justiça responda à quinta questão.