



# Сборник съдебна практика

ЗАКЛЮЧЕНИЕ НА ГЕНЕРАЛНИЯ АДВОКАТ  
N. EMILIOU  
представено на 4 май 2023 година<sup>1</sup>

Дело C-294/22

**Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA)**  
срещу  
**SW**

(Преюдициално запитване, отправено от Conseil d'État (Държавен съвет, Франция))

„Преюдициално запитване — Пространство на свобода, сигурност и правосъдие — Убежище — Статут на бежанец или статут на субсидиарна закрила — Директива 2011/95/ЕС — Условия, на които трябва да отговарят граждани на трети държави или лица без гражданство, които искат да получат статут на бежанец — Лица без гражданство от палестински произход, които са се ползвали от помощта на Агенцията на ООН за подпомагане и работа с палестинските бежанци в Близкия изток (UNRWA) — Член 12, параграф 1, буква а) — Изключване от кръга на бежанците — Преустановяване на закрилата или помощта на UNRWA — Условия за придобиване *ipso facto* на правата по Директива 2011/95 — Значение на израза „в случаите, в които тази закрила или помощ бъде преустановена на каквото и да е основание“

## I. Въведение

1. Жалбоподателят в главното производство, SW, е лице без гражданство от палестински произход, родено в Ливан, което е под закрилата на Агенцията на ООН за подпомагане и работа с палестинските бежанци в Близкия изток (наричана по-нататък „UNRWA“). Той напуска Ливан поради критичното си здравословно състояние и търси убежище във Франция, като твърди, че спрямо него закрилата и помощта на UNRWA са „преустановени“, тъй като не може да получи в Ливан жизненонеобходими за него медицински грижи и лечение<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Език на оригиналния текст: английски.

<sup>2</sup> В края на 2021 г. 5,8 млн. палестински бежанци са били под мандата на UNRWA, а 21,3 млн. бежанци са били под закрилата на Върховния комисар на ООН за бежанците (наричан по-нататък „ВКБООН“) (вж. UNHCR, 16 юни 2022 г., „Global displacement hits another record, capping decade-long rising trend“, налично онлайн на адрес: <https://www.unhcr.org/news/press/2022/6/62a9d2b04/unhcr-global-displacement-hits-record-capping-decade-long-rising-trend.html>).

2. В този контекст от Съда се иска да тълкува член 12, параграф 1, буква а) от Директива 2011/95/ЕС<sup>3</sup> за пореден път<sup>4</sup>. По-конкретно, Съдът следва да установи дали и при какви обстоятелства може да се счита, че закрилата или помощта на UNRWA за лице без гражданство от палестински произход е „преустановена“ по смисъла на тази разпоредба, и дали това лице може *ipso facto* да се ползва от правата по тази директива като бежанец в положение, в което не може да получи необходимите му медицински грижи в района на действие на UNRWA.

## II. Правна уредба

### A. Международно право

#### 1. Женевската конвенция

3. Член 1, буква D от Женевската конвенция<sup>5</sup> предвижда:

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

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

<sup>3</sup> Директива на Европейския парламент и на Съвета от 13 декември 2011 година относно стандарти за определянето на граждани на трети държави или лица без гражданство като лица, на които е предоставена международна закрила, за единния статут на бежанците или на лицата, които отговарят на условията за субсидиарна закрила, както и за съдържанието на предоставената закрила (преработен текст) (ОВ L 337, 2011 г., стр. 9).

<sup>4</sup> Вж. решения от 17 юни 2010 г., *Bolbol* (C-31/09, EU:C:2010:351, наричано по-нататък „решение *Bolbol*“), от 19 декември 2012 г., *Abed El Kareem El Kott и др.* (C-364/11, EU:C:2012:826, наричано по-нататък „решение *Abed El Kareem El Kott и др.*“), от 25 юли 2018 г., *Алхето* (C-585/16, EU:C:2018:584, наричано по-нататък „решение *Алхето*“), от 13 януари 2021 г., *Bundesrepublik Deutschland* (Статут на бежанец на лице без гражданство от палестински произход) (C-507/19, EU:C:2021:3, наричано по-нататък „решение *Bundesrepublik Deutschland* (Статут на бежанец на лице без гражданство от палестински произход)“), и от 3 март 2022 г., *Secretary of State for the Home Department* (Статут на бежанец на лице без гражданство от палестински произход) (C-349/20, EU:C:2022:151, наричано по-нататък „решение *Secretary of State for the Home Department* (Статут на бежанец на лице без гражданство от палестински произход)“). Няколко от тези решения се отнасят до тълкуването на член 12, параграф 1, буква а) от Директива 2004/83/ЕО на Съвета от 29 април 2004 година относно минималните стандарти за признаването и правното положение на гражданите на трети страни или лицата без гражданство като бежанци или като лица, които по други причини се нуждаят от международна закрила, както и относно съдържанието на предоставената закрила (ОВ L 304, 2004 г., стр. 12; Специално издание на български език, 2007 г., глава 19, том 7, стр. 52), която е отменена и заменена с Директива 2011/95. Въпреки това, като се има предвид, че тази разпоредба е идентична с член 12, параграф 1, буква а) от посочената директива, ще се позовавам на решенията, отнасящи се и до двата акта, без да ги разграничавам.

<sup>5</sup> Конвенцията за статута на бежанците, подписана в Женева на 28 юли 1951 г. (*Recueil des traités des Nations unies*, том 189, № 2545, 1954 г., стр. 150) и в сила от 22 април 1954 г. Тя е изменена и допълнена с Протокола относно статута на бежанците, подписан в Ню Йорк на 31 януари 1967 г., който влиза в сила на 4 октомври 1967 г. (наричана по-нататък „Женевската конвенция“).

## **2. Резолюции на Общото събрание на ООН относно UNRWA**

4. UNRWA е създадена с Резолюция № 302 (IV) на Общото събрание на Организацията на обединените нации от 8 декември 1949 г. Мандатът ѝ е редовно подновяван и настоящият ѝ мандат изтича на 30 юни 2023 г. Районът на действие на UNRWA обхваща Ливан, Сирия, Йордания, Западния бряг (включително Източен Йерусалим) и ивицата Газа.

5. С оглед на естеството на своите действия UNRWA трябва да се разглежда като „[орган] или [организация] на Организацията на обединените нации, различни от Върховния комисар на ООН за бежанците“, по смисъла на член 1, буква D от Женевската конвенция.

6. В съответствие с Резолюция № 74/83 на Общото събрание на Организацията на обединените нации от 13 декември 2019 г. действията на UNRWA трябва да се извършват „с оглед на благосъстоянието, защитата и човешкото развитие на палестинските бежанци“. Освен това тя предоставя „помощ за задоволяване на основните им нужди във връзка с тяхното здраве, образование и издръжка“.

### **Б. Правото на Съюза**

7. Съгласно съображение 15 от Директива 2011/95:

„(15) Гражданите на трети държави или лицата без гражданство, на които е разрешено да пребивават на територията на държавите членки не поради необходимостта от международна закрила, а на базата на преценка, основана на съчувствие или на хуманитарни съображения, не попадат в приложното поле на настоящата директива“.

8. Член 12 от тази директива е озаглавен „Изключване“ и предвижда:

„1. Гражданин на трета държава или лице без гражданство се изключва от кръга на бежанците, когато съответното лице:

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

[...]“.

### **В. Националното право**

9. Директива 2011/95 е транспонирана във френското право с Loi n°2015-925 du 29 juillet 2015 relative à la réforme du droit d’asile (Закон № 2015-925 от 29 юли 2015 г. за реформа на правото на убежище) (JORF № 0174 от 30 юли 2015 г.) и с Décret n° 2015-1166 du 21 septembre 2015 pris pour l’application de la loi n° 2015-925 du 29 juillet 2015 relative à la

réforme du droit d'asile (Правилник № 2015-1166 от 21 септември 2015 г. за прилагане на Закон № 2015-925 от 29 юли 2015 г. за реформа на правото на убежище) (JORF № 0219 от 22 септември 2015 г.).

10. Със Закон № 2015-925 от 29 юли 2015 г. за реформа на правото на убежище се въвежда член L711-3 в Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (Кодекс относно влизането и пребиваването на чужденци и правото на убежище). Параграф 1 от този член в приложимата за спора редакция предвижда:

„Статут на бежанец не се предоставя на лице, за което се прилага някоя от клаузите за изключване, посочени в член 1, букви Г, Д или Е от Женевската конвенция от 28 юли 1951 г. [...]“.

### III. Фактите, националното производство и преюдициалните въпроси

11. SW е лице без гражданство от палестински произход. Той е роден през 1976 г. в Ливан и до февруари 2019 г. живее в тази страна, която спада към района на действие на UNRWA. Той е регистриран в UNRWA и следователно има право да получи закрила или помощ от тази агенция. Той напуска Ливан през февруари 2019 г. и пристига във Франция през август 2019 г., където подава молба за убежище.

12. Молбата на SW за убежище е отхвърлена с решение от 11 октомври 2019 г. на Office français de protection des réfugiés et apatrides (Френска служба за защита на бежанците и лицата без гражданство, наричана по-нататък „OFPRA“), с което му е отказан както статут на бежанец, така и статут на субсидиарна закрила.

13. SW обжалва това решение пред Cour nationale du droit d'asile (Национален съд по въпросите на правото на убежище, Франция, наричан по-нататък „CNDA“). CNDA установява следните релевантни факти:

- през целия си живот SW страда от тежка форма на таласемия — генетично заболяване, засягащо производството на хемоглобин, което изисква по-специално редовни кръвопреливания;
- растейки, на SW все по-често му се налага да прибегва до кръвопреливания заради здравословното си състояние. UNRWA го насочва към болница на Палестинския червен кръст, където обаче според него не е могъл да получи подходящи здравни грижи. Така SW решава да разчита на кръвопреливане от баща си;
- през 2014 г. бащата на SW, който дотогава дава кръв за жизненонеобходимите за SW кръвопреливания, умира. SW започва да разчита на кръвопреливане от съвместими донори, които той сам търси;
- за избягване на усложнения на заболяването в черния дроб и сърцето лекар предписва на SW лекарство, което нито UNRWA (поради липса на достатъчно средства), нито някоя палестинска организация за помощ (поради факта, че SW не членува в палестинска политическа партия) се съгласява да му осигури;

– SW не разполага с достатъчно средства, за да получи от другаде медицинска помощ, и няма как да си набави изписаното му лекарство.

14. С решение от 9 декември 2020 г. CNDA предоставя на SW статут на бежанец с мотива, че UNRWA не може да му осигури достатъчен достъп до специализираните медицински грижи, необходими за здравословното му състояние. Освен това UNRWA не можела да му осигури условия на живот, отговарящи на мисията, която ѝ е възложена, и излагала личната му безопасност на сериозна заплаха. Поради това SW трябвало да се счита за принуден да напусне Ливан.

15. OFPRA обжалва това решение пред Conseil d'État (Държавен съвет, Франция), като твърди, първо, че CNDA не е проверил дали SW е напуснал Ливан, тъй като е бил принуден да напусне района на действие на UNRWA поради заплахи за своята безопасност. Второ, твърди, че този съд е допуснал грешка при прилагане на правото, като е приел, че невъзможността на UNRWA да заплати или по друг начин да осигури медицинското обслужване на SW, представлява основание да се приеме, че ефективната закрила или помощ на тази агенция е преустановена, и трето, че той също така е допуснал грешка при прилагане на правото, като е приел, че заплащането на специализирано медицинско обслужване<sup>6</sup> е част от мисията на UNRWA. Освен това OFPRA твърди, че не е доказано, че SW не може да получи подходящи медицински грижи в Ливан.

16. Conseil d'État (Държавен съвет) припомня, че съгласно член 12, параграф 1, буква а) от Директива 2011/95 едно лице е изключено от кръга на бежанците, ако попада в приложното поле на член 1, буква D от Женевската конвенция — условие, което е изпълнено, когато съответното лице е лице без гражданство от палестински произход, което се е ползвало от закрилата или помощта на UNRWA, освен ако тази закрила или помощ се счита за „преустановена“. Позовавайки се на решение Abed El Kareem El Kott и др., тази юрисдикция отбелязва, че това условие е изпълнено, когато лицето е принудено да напусне района на действие на тази агенция, тъй като има сериозна заплаха за личната му безопасност и UNRWA не е в състояние да му осигури условия на живот, отговарящи на мисията, която ѝ е възложена.

17. При тези обстоятелства Conseil d'État (Държавен съвет) решава да спре производството и да постави на Съда следните преюдициални въпроси:

„1) Независимо от разпоредбите на националното право, които разрешават при определени условия престоя на чужденец поради здравословното му състояние и евентуално го защитават по отношение на мярка за извеждане, трябва ли разпоредбите на член 12, параграф 1, буква а) от Директива 2011/95/ЕС да се тълкуват в смисъл, че може да се счита, че [лице без гражданство от палестински произход], което, след като е получавало ефективна закрила или помощ от UNRWA, напусне държавата или територията в района на действие на този орган, в която е имало обичайно пребиваване, тъй като в нея не може да получи в достатъчна степен достъп до грижите и лечението, които изисква здравословното му състояние, и тъй като непоемането на тези грижи и лечение води до реална опасност за живота или физическото му здраве, се

<sup>6</sup> В преюдициалното запитване се използва понятието „терциерни здравни услуги“. Както обясняват страните и заинтересованите страни в съдебното заседание, това понятие трябва да се разбира като отнасящо се до медицински грижи, които включват напреднали и сложни диагностики, процедури и лечения.

намира в положение, при което съществува сериозна заплаха за личната му безопасност и при което UNRWA не е в състояние да му осигури условия на живот, отговарящи на мисията, която ѝ е възложена?

- 2) При утвърдителен отговор на първия въпрос, кои критерии — свързани например с тежестта на заболяването или с естеството на необходимите грижи — позволяват да се установи това положение?“.

18. Преюдициалното запитване от 22 март 2022 г. е регистрирано на 3 май 2022 г. Писмени становища представят SW, белгийското и френското правителство, както и Европейската комисия. В съдебното заседание на 26 януари 2023 г. участие вземат SW, френското правителство и Европейската комисия.

#### IV. Анализ

19. Член 12, параграф 1, буква а) от Директива 2011/95, който осигурява действието и въвежда в правото на Съюза съдържанието на член 1, буква D от Женевската конвенция<sup>7</sup>, съдържа както *клауза за изключване*, така и *клауза за включване*<sup>8</sup>.

20. От една страна, в посочената разпоредба се предвижда, че ако дадено лице попада в приложното поле на член 1, буква D от Женевската конвенция — по-конкретно защото е лице без гражданство от палестински произход, което е поставено под закрилата или помощта на UNRWA — то е изключено от предоставянето на статут на „бежанец“ съгласно Директива 2011/95 по същия начин, по който това лице е изключено от кръга на бежанците и съгласно Женевската конвенция<sup>9</sup>.

21. От друга страна, ако може да се счита, че тази закрила или помощ е „преустановена“, това лице „ipso facto [има] право на предимствата по“ тази директива (по същия начин, по който ipso facto ще има право на предимствата и по Женевската конвенция). От този *lex specialis* следва, че клаузата за изключване, предвидена в член 12, параграф 1, буква а) от Директива 2011/95, престава да се прилага по отношение на лице без гражданство от палестински произход само ако може да се счита, че закрилата или помощта на UNRWA е „преустановена“. Когато обаче това е така, въпросното лице трябва да се счита за „бежанец“ по смисъла на тази директива — и има право да се ползва „по право“ от режима, приложим за бежанците по същата директива<sup>10</sup> — без да е необходимо да отговаря на

<sup>7</sup> Съгласно съображение 3 от Директива 2011/95 системата на Съюза за убежище се основава на „цялостното и пълно прилагане на Женевската конвенция“ и редица разпоредби от тази директива се позовават на разпоредби от посочената конвенция или възпроизвеждат нейното съдържание. Освен това член 18 от Хартата на основните права на Европейския съюз (наричана по-нататък „Хартата“) предвижда, че „правото на убежище се гарантира при спазване на правилата на Женевската конвенция“, а съгласно член 78, параграф 1 ДФЕС общата политика в областта на убежището „трябва да бъде съобразена“ с тази конвенция. От това следва, че макар Европейският съюз да не е подписал Женевската конвенция, правната уредба на Съюза в областта на убежището трябва да се тълкува в съответствие с тази конвенция (вж. също в този смисъл решение Bolbol, т. 37).

<sup>8</sup> Вж. в този смисъл решение Алхето, точка 87. В това решение Съдът определя клаузата за изключване като „основание за изключване от кръга на бежанците“, а клаузата за включване — като „основание за прекратяване на прилагането на посоченото основание за изключване“. За по-просто изложение предпочитам да използвам вместо това изразите „клауза за изключване“ и „клауза за включване“.

<sup>9</sup> Клаузата за изключване се прилага само за лица, които действително са се ползвали от закрилата или помощта, предоставени от UNRWA. Тя не може да обхваща лица, които имат или са имали право да получат закрила или помощ от тази агенция, но които действително не са я получили (вж. решение Bolbol, т. 51).

<sup>10</sup> Вж. решение Abed El Kareem El Kott и др., точка 71.

изискванията, които се прилагат за другите лица, търсещи убежище<sup>11</sup>. Както отбелязва адвокат Mengozzi в заключението си по дело Алхето<sup>12</sup>, лицата, попадащи в обхвата на член 12, параграф 1, буква а) от Директива 2011/95, вече са признати за бежанци от международната общност. Причината, поради която към тях се прилага клаузата за изключване на тази разпоредба, е, че те вече се ползват от специална програма за закрила, поверена на организация или орган на ООН (в случая на UNRWA).

22. С първия си въпрос запитващата юрисдикция по същество не е сигурна дали клаузата за включване в член 12, параграф 1, буква а) от Директива 2011/95 може да се приложи към лице без гражданство от палестински произход, което е поставено под закрилата или помощта на UNRWA и е изправено пред невъзможността да получи достъп до медицинското лечение, което здравословното му състояние изисква, в района на действие на тази агенция. Вторият въпрос, който зависи от отговора на Съда на първия въпрос, изисква насоки относно критериите, които националните съдилища трябва да прилагат, за да установят хипотезите, в които тази клауза *действително се прилага*.

23. Ще разгледам всеки от тези въпроси поотделно.

#### **А. Първият въпрос: може ли да се приложи клаузата за включване?**

24. Преди да анализирам първия въпрос, бих искал да направя няколко предварителни бележки от контекстуално естество относно изключителното правно положение на лицата без гражданство от палестински произход, които са се ползвали от закрилата или помощта на UNRWA.

##### ***1. Изключителното правно положение на лицата без гражданство от палестински произход, които са се ползвали от закрилата или помощта на UNRWA***

25. Към днешна дата и въпреки факта, че член 1, буква D от Женевската конвенция има широк обхват<sup>13</sup>, е ясно, че съдържащата се в тази разпоредба клауза за изключване — която е огледална на клаузата, включена в член 12, параграф 1, буква а) от Директива 2011/95 — се прилага само за лицата, които са поставени под закрилата или помощта на UNRWA, т.е. за лицата без гражданство от палестински произход, намиращи се в района на действие на тази агенция, които действително са се ползвали от тази закрила или помощ.

26. Тези лица са обект на *уникален* режим, тъй като те са единствената категория лица, които по силата на съответните разпоредби са изключени от предоставянето на статут на бежанец съгласно тази конвенция и тази директива.

<sup>11</sup> По-специално, не е необходимо съответното лице да доказва основателен страх от преследване по смисъла на член 2, буква г) от Директива 2011/95. Националните органи обаче все пак трябва да проверят дали то не попада в обхвата на някое от основанията за изключване, посочени в член 12, параграф 1, буква б), член 12, параграф 2 и член 12, параграф 3 от тази директива (вж. в този смисъл решение Алхето, т. 86 и цитираната съдебна практика). Освен това лицето все още трябва да подаде молба за предоставяне на статут на бежанец. Следователно фактът, че засегнатите лица имат *ipso facto* право да се ползват от предимствата на Директива 2011/95, *не* води до безусловно право на статут на бежанец (вж. решение *Abed El Karem El Kott* и др., т. 75).

<sup>12</sup> С-585/16, EU:C:2018:327, т. 36.

<sup>13</sup> В член 1, буква D от Женевската конвенция не се посочва конкретно UNRWA. Вместо това в него се споменават по-общо „органи или организации на Организацията на обединените нации, различни от [ВКБООН]“.

27. Както посочва генерален адвокат Sharpston<sup>14</sup>, член 1, буква D от Женевската конвенция е приет в специфичен контекст. Той е приет малко след израелско-арабския конфликт от 1948 г. с цел по-специално да се предотврати масово изселване от географската област, която е била Палестина, и да се избегне припокриване на компетенции между ВКБ ООН и UNRWA<sup>15</sup>. Изключването на лицата без гражданство от палестински произход от тази конвенция е обосновано с факта, че тези лица е трябвало да се ползват от подходящо и равностойно ниво на закрила от UNRWA в района на нейните действия и като такива по принцип не са имали причина да търсят закрилата, предоставена от този правен акт<sup>16</sup>.

28. Освен това първоначално се предвижда уникалното третиране на лицата без гражданство от палестински произход да продължи само за ограничен период от време. Целта на член 1, буква D от Женевската конвенция е да се гарантира, че тези лица без гражданство ще продължат да получават закрила, докато тяхната съдба бъде окончателно уредена в съответствие с приложимите резолюции на Общото събрание на ООН<sup>17</sup>. Все още обаче не е намерено решение по този въпрос. Ето защо член 1, буква D от Женевската конвенция все още е в сила и неговото съдържание е отразено в член 12, параграф 1, буква а) от Директива 2011/95.

29. След като направих тези уточнения, отбелязвам, че в контекста на прилагането на Директива 2011/95 уникалният режим, който се прилага за лицата без гражданство от палестински произход, се отнася единствено до възможността да им бъде предоставен статут на бежанец, а не на субсидиарна закрила<sup>18</sup>.

30. В този контекст припомням, че Женевската конвенция и Директива 2011/95 изискват лицата, които действително получават статут на бежанец съгласно тези актове, да получат редица права от приемащата ги държава и/или държава членка. Тези права трябва да бъдат предоставени до същата степен като правата, които са гарантирани на гражданите на тази държава или държава членка, или поне до същата степен като тези, които са гарантирани на чужденците в същата държава или държава членка<sup>19</sup>. Що се отнася до медицинските грижи, отбелязвам, че член 30 от Директива 2011/95 предвижда, че „лицата, на които е предоставена международна закрила“, т.е. както „бежанците“, така и „лицата, на които е предоставен статут на субсидиарна закрила“ по смисъла на тази директива, имат право на достъп до медицински грижи при *същите* условия, както за гражданите на държавите членки.

31. Лицата без гражданство от палестински произход, които са се ползвали от закрилата или помощта на UNRWA, поради особеното си правно положение нямат право да се позовават на тази разпоредба, *освен ако и докато* не бъде установено, че закрилата или помощта на UNRWA спрямо тях е „преустановена“ по смисъла на член 12, параграф 1, буква а) от тази директива, или им бъде предоставена субсидиарна закрила.

<sup>14</sup> Вж. заключението на генерален адвокат Sharpston по дело Bolbol (C-31/09, EU:C:2010:119, т. 41).

<sup>15</sup> Пак там, точка 43.

<sup>16</sup> Вж. точка 21 по-горе.

<sup>17</sup> Вж. решение Abed El Karem El Kott и др., точка 62.

<sup>18</sup> Пак там, точка 68.

<sup>19</sup> Като например свободата на вероизповедание (член 4 от Женевската конвенция); правото на свободен достъп до съдилища, правото на правна помощ и освобождаването от заплащане на съдебни разходи (член 16); правото на социални помощи и подпомагане (член 23); и правото на трудово възнаграждение и на социални осигуровки (член 24, параграф 1).



## **2. Кога закрилата или помощта на UNRWA трябва да се счита за „преустановена“: практиката на Съда**

32. Съдът вече е изяснил няколко въпроса, свързани с тълкуването на член 12, параграф 1, буква а) от Директива 2011/95. По-конкретно, той е посочил, че „закрилата или помощта“ на UNRWA по смисъла на тази разпоредба трябва да се счита за „преустановена“ във всички случаи, в които за тази агенция е *невъзможно* да изпълнява своята мисия<sup>20</sup>. В това отношение е достатъчно преустановяването да е настъпило „на каквото и да е основание“, както посочва самият член 12, параграф 1, буква а) от тази директива.

33. След анализ на значението на този израз („каквото и да е основание“) Съдът установява, че той не се отнася само до събития, които засягат пряко UNRWA (например премахването на тази агенция). Всъщност причината, поради която е преустановена тази закрила или помощ, може да се дължи по-общо и на обстоятелства, които са принудили съответното лице да напусне района на действие на UNRWA и които са извън контрола на това лице<sup>21</sup>.

34. В това отношение Съдът освен това посочва, че дадено лице трябва да се счита за принудено да напусне района на действие на UNRWA, когато въз основа на индивидуална оценка на всички относими доказателства<sup>22</sup> се установи наличие на сериозна заплаха за личната му безопасност (първи критерий) и UNRWA не е в състояние да му осигури в този район условия на живот, отговарящи на мисията, която ѝ е възложена (втори критерий)<sup>23</sup>.

35. Всички страни в главното производство и заинтересовани страни по настоящото дело са съгласни, че тези два критерия са тези, по които трябва да се анализира положението в главното производство, за да се определи дали закрилата или помощта на UNRWA за SW е „преустановена“ по смисъла на член 12, параграф 1, буква а) от Директива 2011/95 и следователно дали трябва да му се предостави статут на бежанец. Отбелязвам, че същите критерии са посочени от запитващата юрисдикция в първия ѝ въпрос като съответните критерии, спрямо които трябва да се извърши тази преценка.

## **3. Прилагане на клаузата за включване към случаи, свързани с невъзможността за достъп до медицинско лечение в района на действие на UNRWA**

### **а) Първи критерий: сериозна заплаха за личната безопасност**

36. Според мен е ясно, че първият критерий, а именно наличие на сериозна заплаха за безопасността на лицето, *може* да бъде изпълнен в някои случаи, когато за това лице е невъзможно да получи достъп до медицинско лечение в района на действие на UNRWA.

<sup>20</sup> Вж. решение *Abed El Kareem El Kott* и др., точка 56.

<sup>21</sup> Пак там, точки 58 и 59. За пълнота добавям, че според Съда самото отсъствие от този район или доброволното решение за напускането му не биха могли да се окачествят като преустановяване на закрилата или помощта.

<sup>22</sup> В това отношение трябва да се вземат предвид релевантните обстоятелства, които съществуват не само към момента на напускане на района на действие на UNRWA от това лице, но и към момента, в който компетентните административни или съдебни органи разглеждат молба за предоставяне на статут на бежанец или решение за отказ за предоставяне на такъв статут (вж. решение *Secretary of State for the Home Department* (Статут на бежанец на лице без гражданство от палестински произход), т. 58).

<sup>23</sup> Вж. решение *Abed El Kareem El Kott* и др., точка 63.

37. В това отношение с готовност мога да приема, че понятието „лична безопасност“ на пръв поглед се отнася до случаи, свързани със заплахи, които са външни, а не вътрешни за лицето. Изглежда по-лесно да си представим, че има сериозна заплаха за личната безопасност в случай, свързан с природно бедствие (като наводнение или земетресение), или когато, както твърдят белгийското и френското правителство, увреждането е *причинено умишлено* от друго лице, организация или сила<sup>24</sup>, за разлика от случаите, когато основната причина за увреждането на лицето е *естествено възникнало* здравословно състояние. Въпреки това, по мое мнение и както твърди Комисията, това понятие е достатъчно широко, за да обхване и такива случаи от вътрешно естество, при които лицето понася увреждането, което не е умишлено причинено или външно предизвикано, а е естествено възникнало и само се засилва от външни фактори (например неспособността на UNRWA да гарантира достойни материални условия или да осигури адекватни медицински грижи)<sup>25</sup>.

38. Всъщност Съдът вече е установил, че може да има сериозна заплаха за личната безопасност в случаи, при които лице твърди, че не може да има достъп нито до образование, нито до медицинска помощ, приспособена към неговите нужди, предвид тежкото увреждане, с което е родено<sup>26</sup>. Следователно понятието „лична безопасност“ вече е било прилагано в случаи, в които *основната или първоначалната причина* за настъпването на увреждането на лицето не е външна, а е свързана с увреждане или здравословно състояние, което е вродено или, по-общо казано, е естествено и изцяло *вътрешно* за това лице<sup>27</sup>, и само *утежняващата причина* за това увреждане — невъзможността да се получи достъп до медицински грижи или лечение — е свързана с *външни* за съответното лице обстоятелства<sup>28</sup>.

39. В това отношение е ясно, че не само *основната причина* за увреждането на лицето може да бъде изцяло вътрешна, но и в по-широк смисъл *външната причина*, поради която това увреждане се утежнява (т.е. външната причина, поради която лицето не може да получи достъп до необходимото медицинско лечение в района на действие на UNRWA), е без значение. Това медицинско лечение може да бъде специално прекратено или просто да е станало недостъпно поради липса на материални ресурси или парични средства от страна на UNRWA, или по друга причина (с изключение отново на тези, върху които засегнатото лице има контрол и които не са външни за него). Противно на твърденията на белгийското и френското правителство, не е необходимо да се доказва, че UNRWA или държавата, на

<sup>24</sup> Например в случаите, разглеждани в решение *Abed El Kareem El Kott и др.*, засегнатите лица са били обиждани, малтретирани, произволно арестувани, измъчвани или унижавани от ливански войници, домовете им са били опожарени или разрушени и/или тези лица са получавали смъртни заплахи.

<sup>25</sup> Разбирам, че според белгийското правителство релевантни по принцип са само заплахи или недостатъци, които засягат лицата без гражданство от палестински произход *като група* или които са от системно естество (за разлика от индивидуалните или изолираните заплахи). Според мен подобно ограничително тълкуване е неправилно. Всъщност, ако се следва подходът на това правителство, индивидуалната оценка, която националните органи трябва да извършват, би се обезсмислила. Нещо повече, Съдът вече е потвърдил, че е достатъчно да се установи, че помощта или закрилата на UNRWA действително е била преустановена на каквото и да е основание, което включва „обективни причини или поради причини, свързани с личното положение на това лице“ (вж. решение *Secretary of State for the Home Department* (Статут на бежанец на лице без гражданство от палестински произход), т. 72).

<sup>26</sup> Пак там, точки 24 и 50.

<sup>27</sup> Както посочва жалбоподателят в главното производство, в точка 24 от Насоките на ВКБООН относно международната закрила № 13 „здравето“ и „наличието на увреждане“ са изброени сред „личните обстоятелства“, които могат да дадат право на лице без гражданство от палестински произход да получи статут на бежанец.

<sup>28</sup> Според мен от значение е влошаването на здравословното състояние на лицето от такива външни фактори. Според мен нещата стоят по друг начин, когато няма абсолютно никакво лечение или грижи, които биха могли да облекчат болката или страданието на лицето, или ако то просто отказва да предприеме необходимото лечение (в този случай утежняващият фактор е вътрешен, а не външен).

чиято територия тя осъществява дейност, са възнамерявали да увредят това лице, като го лишат от необходимите медицински грижи чрез действие или бездействие<sup>29</sup>. Това съображение не е задължително условие<sup>30</sup>.

40. Разбира се, освен наличието на заплахи за личната безопасност, според мен е ясно, че трябва да бъдат изпълнени още две изисквания: първо, заплахите трябва да са такива, че да може да се установи „сериозна заплахата“ за личната безопасност, и второ, степента на увреждането, което лицето би претърпяло, ако остане в района на действие на UNRWA, трябва да е сериозна (в противен случай не е възможно да се счита, че тези заплахи са достатъчно сериозни, за да засегнат „личната безопасност“). Що се отнася до първото от тези изисквания, а именно дали има „сериозна заплахата“, според мен е ясно, че думите „сериозна заплахата“ се отнасят до това *доколко е реален рискът* съответните заплахи за личната безопасност действително да се реализират и безопасността на лицето да бъде засегната, ако то остане в района на действие на UNRWA. За да бъде ясен — съгласен съм с жалбоподателя в главното производство, че заплахите не могат да бъдат само хипотетични. Те трябва да са достатъчно *реални*, че да пораздат сериозна заплахата да бъде засегната личната му безопасност.

41. Що се отнася до второто от тези изисквания, а именно дали степента на увреждането е достатъчно сериозна, за да може да се счита, че заплахите засягат „личната безопасност“, ще опиша по-подробно прага, който се изисква в това отношение, в отговора си на втория въпрос по-долу. Достатъчно е обаче засега да кажа, че според мен на този праг отговарят поне *някои* случаи, свързани с невъзможността да се получи достъп до необходимото медицинско лечение, и по-специално тези, при които при липсата на такова лечение би бил застрашен животът на съответното лице.

42. Във връзка с това отбелязвам, че според Комисията SW например е в такова положение. Припомням, че SW страда от сериозно генетично заболяване. При условие че това бъде проверено от националните съдилища, става ясно — и това всъщност не се оспорва от страните в главното производство — че ако SW не получи достъп до необходимото медицинско лечение, продължителността на живота му и шансовете му за оцеляване ще бъдат значително намалени. Несъмнено при тези обстоятелства степента на увреждане трябва да се счита за достатъчна тежка.

43. След като направих тези уточнения и обясних защо смятам, че за личната безопасност може да има сериозна заплахата в положение, в което дадено лице твърди, че в района на действие на UNRWA не може да получи достъп до отговаряща на нуждите му медицинска помощ, ще направя още две бележки.

44. Първо, считам, отново противно на твърденията на белгийското и френското правителство, че за да се установи, че има сериозна заплахата за личната безопасност, не е необходимо да се преценява дали лице като SW има „основателни опасения от преследване“ или е изправено пред „реален риск да понесе тежко посегателство“ по

<sup>29</sup> Вж. решение Secretary of State for the Home Department (Статут на бежанец на лице без гражданство от палестински произход), точки 70 и 71.

<sup>30</sup> Добавям, че практиката на Съда, на която тези правителства основават доводите си (в която по същество се посочва, че на лице, страдащо от тежко заболяване, не трябва да се предоставя международна закрила само на основание, че не може да получи подходящо лечение в страната си на произход, освен ако умишлено не е лишено от такова лечение (вж. решение от 18 декември 2014 г., M'Vodj (C-542/13, EU:C:2014:2452, т. 36), не се отнася до лица без гражданство от палестински произход, а до други лица, търсещи убежище. Както посочих в точки 26—28 по-горе, лицата без гражданство от палестински произход не се намират в същото положение или не подлежат на същите изисквания като другите лица, търсещи убежище.

смисъла на член 5, параграф 1 и член 6 от Директива 2011/95. Изискването за наличие на сериозна заплаха за личната безопасност на лицето не е свързано, както обяснява Комисията, с наличието на такива „основателни опасения [...] от преследване или от реален риск да понесе тежко посегателство“ по смисъла на посочените разпоредби, които по-специално се отнасят само до преследване или тежки посегателства от определени лица.

45. В противен случай, за да попадне в обхвата на клаузата за включване в член 12, параграф 1, буква а) от тази директива, лице без гражданство от палестински произход като SW ще трябва да докаже, че отговаря на същите условия като лицата, които не попадат в обхвата на тази разпоредба. Това би било в разрез със смисъла на съдържащия се в тази разпоредба *lex specialis*, съгласно който лице, попадащо в обхвата на тази разпоредба, *ipso facto* има право на статут на „бежанец“, ако може да докаже, че закрилата или помощта на UNRWA за него е „преустановена“, без да е необходимо да отговаря на общите условия, изброени в тази директива, които се прилагат само към други лица, търсещи убежище<sup>31</sup>. Освен това по същество това би довело до смесване на тези два съвсем различни правни въпроса.

46. Второ, бих искал също така да поясня, че за да се установи, че има сериозна заплаха за личната безопасност на лицето, не е необходимо систематично да се преценява дали такава сериозна заплаха съществува за съответното лице на всяка от териториите, на които UNRWA работи. Това би било напълно неразумно. По-скоро е необходимо да се разгледат само *всички* области от района на действие на UNRWA, до които съответното лице има *конкретна* възможност да достигне и да остане в безопасност<sup>32</sup>.

**б) Втори критерий: невъзможност за UNRWA да осигури на лицето условия на живот в района на действие на тази агенция, отговарящи на мисията, която ѝ е възложена**

47. Що се отнася до втория критерий, а именно дали е станало невъзможно за UNRWA да осигури на лицето условия на живот в района на действие на тази агенция, отговарящи на мисията, която ѝ е възложена, отбелязвам, че разменените доводи между страните в главното производство и заинтересованите страни по настоящото дело са съсредоточени върху това как трябва да се разбира „мисията“ на UNRWA като цяло (1), и по-конкретно по отношение на медицинските или здравните нужди (2).

48. В това отношение френското правителство счита, че мисията на UNRWA включва *само* предоставянето на първични, основни медицински грижи и изключва предоставянето на специализирани, по-сложни медицински процедури, като тези, от които се нуждае SW. Според него не може да се счита, че мисията на UNRWA е „преустановена“ по смисъла на член 12, параграф 1, буква а) от Директива 2011/95 в положение, в което лице без гражданство от палестински произход е изправено пред невъзможността да си осигури достъп до медицински процедури, които са относително необичайни и/или сложни и надхвърлят тези основни медицински грижи.

49. По-долу ще обясня защо не съм съгласен с това.

<sup>31</sup> Вж. точка 21 по-горе.

<sup>32</sup> Вж. решение Bundesrepublik Deutschland (Бежански статут на лице без гражданство от палестински произход), точка 67.

1) Мисията на UNRWA като цяло

50. Като начало припомням, че UNRWA се финансира предимно с доброволни вноски от държавите членки на ООН. В резултат на това *оперативният ѝ капацитет* варира в зависимост от периодичните решения, вземани от тези държави членки, които, разбира се, могат да се променят с течение на времето в зависимост от бюджетни ограничения и редица други фактори. Според мен обаче този факт не означава, че самата мисия на UNRWA се променя едновременно с този оперативен капацитет. Всъщност двете неща са много различни: „оперативният капацитет“ е свързан с наличните „средства“, докато „мисията“ се отнася до „смисъла от създаването“ (или „raison d'être“) на UNRWA. Най-общо казано, средствата за извършване на нещо могат често да се променят, но основната цел се предполага, че е фиксирана във времето и че е трайна.

51. Според мен Съдът е имал предвид именно тази основна цел, или „raison d'être“, на UNRWA, която е фиксирана във времето и е трайна, когато е посочил „мисията“ на UNRWA като релевантен фактор, за да се определи „дали е станало невъзможно за UNRWA да осигури на лицето условия на живот в района на действие на тази агенция, отговарящи на *мисията*, която ѝ е възложена“, и следователно дали се прилага клаузата за включване в член 12, параграф 1, буква а) от Директива 2011/95. Въпросът дали UNRWA разполага с достатъчно материални средства, както и нейният оперативен капацитет са свързани не с обхвата на самата мисия, а с (не)възможността на тази агенция да изпълнява тази мисия.

52. В този контекст припомням, че както Комисията посочва, мисията на UNRWA (т.е. основната ѝ цел) не е определена в никакъв правен акт, а произтича от съответните резолюции на Общото събрание на ООН. Следователно тази мисия не може да бъде изведена само от един източник. Освен това формулировките, използвани в различните резолюции на Общото събрание на ООН в това отношение, са доста широки. По-специално, съгласно Резолюция № 74/83 на Общото събрание на ООН от 13 декември 2019 г. UNRWA трябва да осъществява своите действия „с оглед на благосъстоянието, защитата и човешкото развитие на палестинските бежанци“ като цяло.

53. Съдът се позовава на тази формулировка в своята съдебна практика, в която отбелязва, че UNRWA е създадена, за да защитава и подпомага лицата, които са регистрирани в нея, „с цел подпомагане на [тяхното] благосъстояние в качеството [им] на [бежанци]“<sup>33</sup>.

54. Съдът също така е посочил, че както се установява от прочита на различни резолюции на Общото събрание на ООН, целта на специфичния режим, който се прилага за лицата без гражданство от палестински произход, е да се гарантира приемствеността при закрилата на тази група от хора чрез *ефективна* закрила или помощ, а не само чрез гарантиране на съществуването на организация или орган, натоварени с предоставянето на тази помощ или закрила<sup>34</sup>. Следователно Съдът разбира мисията на UNRWA като включваща предоставянето на ефективна (а не само абстрактна) закрила или помощ на регистрираните в нея лица с цел да се подпомогне тяхното „благосъстояние“.

55. В светлината на тези съображения сега ще анализирам конкретно какво включва „мисията“ на UNRWA по отношение на медицинските или здравните нужди на такива лица.

<sup>33</sup> Вж. решения Алхето, точка 84, и Bundesrepublik Deutschland (Статут на бежанец на лице без гражданство от палестински произход), точка 48.

<sup>34</sup> Вж. в този смисъл решение Abed El Karem El Kott и др., точка 60.

2) Мисията на UNRWA по отношение на медицинските или здравните нужди в по-конкретен план

56. Като се има предвид, че мисията на UNRWA да предоставя ефективна защита или помощ на лицата, които са регистрирани в нея, не е ясно определена и не може да бъде изведена от един източник, Съдът поиска от страните и заинтересованите страни по време на заседанието да изяснят какво включва мисията на UNRWA по отношение на медицинските или здравните нужди на тези лица.

57. В отговорите си всички страни и заинтересовани страни се позовават на това, което е включено в Резолюция № 74/83 на Общото събрание на ООН от 13 декември 2019 г., от което правят извод, че мисията на UNRWA се състои в предоставянето на *ефективна* „помощ за задоволяване на основни здравни [...] нужди“. Страните и заинтересованите страни обаче тълкуват тази фраза по различен начин.

58. Всъщност, от една страна, жалбоподателят в главното производство, с когото Комисията е съгласна, подчертава, че не е важно да се разглежда дали даден вид медицинско лечение е включено, или изключено от мисията на UNRWA като цяло. Трябвало да се възприеме целенасочен подход, като вместо това се акцентира върху степента на закрила или помощ, която трябва да бъде предоставена на лицата без гражданство от палестински произход в района на действие на UNRWA, и се прецени във всеки отделен случай дали с оглед на тази степен са задоволени специфичните медицински или здравни нужди на съответното лице. Видът на медицинското лечение, дори да е високоспециализирано, бил без значение.

59. От друга страна, френското правителство твърди, както вече посочих в точка 48 по-горе, че „помощта за задоволяване на основните здравни [...] нужди“ включва само предоставянето на основни, първични медицински грижи<sup>35</sup>. Това правителство счита, че UNRWA не е отговорна за предоставянето на по-сложно или специализирано медицинско лечение.

60. Аз не споделям това мнение. Струва ми се, че френското правителство бърка мисията на UNRWA за предоставяне на *ефективна* помощ за задоволяване на основни *медицински или здравни нужди* (която има за цел да гарантира, въз основа на ориентиран към целите, а не към средствата подход, че основните медицински или здравни нужди на лицата, които са регистрирани в UNRWA, са задоволени независимо от средствата, необходими за тази цел) със задължението за предоставяне на основни *медицински грижи*, т.е. задължението да се предоставят определени минимални медицински средства на същите тези лица (например чрез предоставяне на комплекти за първа помощ или основни лекарства, които не са комплексни или специализирани).

61. В това отношение, разбира се, считам, че UNRWA не може да гарантира достъп до всички лекарства или лечения. Въпреки това в съответствие със своята мисия за „помощта за задоволяване на основните здравни [...] нужди“ тя трябва *ефективно* да подпомага регистрираните в нея лица да получат достъп до медицински грижи или лечения, които са необходими за задоволяване на техните основни здравни или медицински нужди —

<sup>35</sup> Отбелязвам, че от писмото на UNRWA от 22 септември 2021 г. до ВКБООН, в което се описват мандатът и услугите на UNRWA (достъпно на следния адрес: [https://www.unrwa.org/resources/about-unrwa/UNRWA\\_letter\\_to\\_UNHCR](https://www.unrwa.org/resources/about-unrwa/UNRWA_letter_to_UNHCR)), става ясно, че услугите на UNRWA включват, наред с другото, предоставянето на основно образование и първични здравни грижи. Така на пръв поглед изглежда, че не са включени терциерните медицински грижи, но по мое мнение този пропуск не води непременно до отрицателен отговор на първия въпрос.

особено когато тези грижи или лечения са от съществено значение за борбата със здравословно състояние, което без тях може да доведе до смърт. В раздел Б по-долу като част от отговора ми на втория въпрос ще разгледам по-подробно степента на сериозност или тежест, която се изисква в това отношение, за да се определи какво се счита за основна здравна или медицинска нужда. На този етап обаче вече мога да заявя, че ако дадено лице се намира в ситуация на живот и смърт, какъвто, изглежда, е случаят със SW<sup>36</sup>, тъй като UNRWA не може или не му оказва ефективна помощ за получаване на достъп до медицински грижи или лечение, необходими за неговото заболяване или състояние, трябва да се счита, че UNRWA не е в състояние да осигури, че основните здравни или медицински нужди на лицето ще бъдат задоволени и следователно, че неговите „условия на живот в района на действие на тази агенция ще отговарят на мисията, която ѝ е възложена“.

62. За да бъде ясен, с готовност мога да приема, че медицинското лечение, до което SW трябва да има достъп, е донякъде сложно и/или специализирано. Информацията, предоставена в преписката по делото, показва, че SW се нуждае не само от кръвопреливане, но и от прием на специализирано лекарство, което е достъпно само на определена цена (която UNRWA твърди, че не може да покрие). Въпреки това според мен сложността, високата цена или специализираният характер на лечението не са от значение за обхвата на самата мисия на UNRWA, а по-скоро за това дали е възможно или не тази агенция да осъществява своята мисия<sup>37</sup>.

63. В това отношение припомням, че за да се определи „дали е станало невъзможно UNRWA да гарантира, че условията на живот на лицето в района на действие на тази агенция ще отговарят на мисията, която ѝ е възложена“, компетентните административни или съдебни органи трябва да преценят дали въпросното лице действително ще може да получи необходимата защита или помощ<sup>38</sup>. Фактът, че UNRWA изобщо не е в състояние да предостави необходимата защита или помощ за задоволяване на основните медицински или здравни нужди на съответното лице или че може да го направи, но не ефективно (например защото лекарството или лечението не са леснодостъпни или UNRWA не разполага с необходимите финанси или бюджет), е от значение за това дали може да се установи такава невъзможност, но не извежда положението от обхвата на мисията на UNRWA<sup>39</sup>.

#### **4. Заключение по първия въпрос**

64. В светлината на констатациите, които направих по-горе, считам, че двата критерия, посочени в точка 34 по-горе, използвани за определяне на това дали закрилата или помощта на UNRWA е „преустановена“ по смисъла на член 12, параграф 1, буква а) от Директива 2011/95, могат да бъдат изпълнени в хипотеза, в която лице без гражданство от палестински произход, което се е ползвало от закрилата или помощта на UNRWA, е изправено пред невъзможността да получи достъп до медицинско лечение, което се

<sup>36</sup> Разбира се, това трябва да бъде проверено от националния съд.

<sup>37</sup> Вж. точки 51 и 52 по-горе.

<sup>38</sup> Вж. решение Bundesrepublik Deutschland (Статут на бежанец на лице без гражданство от палестински произход), точки 55 и 56.

<sup>39</sup> В противен случай, както посочва Комисията, съображения, свързани например с бюджетни ограничения, които са от значение за преценката дали UNRWA действително е в състояние да предоставя ефективна закрила или помощ, биха станали причина същата тази закрила или помощ да не може да се счита за „преустановена“ по смисъла на член 12, параграф 1, буква а) от Директива 2011/95.

изисква от здравословното му състояние, в района на действие на тази агенция. Следователно такава хипотеза може да попадне в обхвата на клаузата за включване, предвидена в тази разпоредба, и не е изключена от нея.

65. Според мен практическите съображения подкрепят това тълкуване. Всъщност, ако Съдът приеме друго решение, лице в положението на SW не само че няма да има *ipso facto* право на предимствата по тази директива (по силата на клаузата за включване в член 12, параграф 1, буква а) от Директива 2011/95), но и няма да може да претендира за статут на „бежанец“ по силата на *която и да е* от останалите разпоредби на Директива 2011/95, тъй като ще бъде изключено от тази директива като цяло в приложение на съдържащата се в нея клауза за изключване. С други думи, това лице би се оказало в по-неблагоприятно положение от това на другите лица, търсещи убежище (тези, за които не се прилага член 12, параграф 1, буква а) от Директива 2011/95), тъй като тези други лица биха могли поне да се позоват на тези общи условия, за да претендират за статут на бежанец, докато то не би могло да го направи. Това решение според мен би било в явно противоречие с целта на член 1, буква D от Женевската конвенция, която припомних в точка 27 по-горе и която е да се гарантират закрила и помощ на лицата без гражданство от палестински произход.

66. Въпреки това считам, че утвърдителният отговор на първия въпрос не означава, че всички лица без гражданство от палестински произход, които само се оплакват от медицинските грижи, които получават (или не получават) в района на действие на UNRWA, имат право *ipso facto* да бъдат признати за бежанци съгласно Директива 2011/95. Сега ще се спра по-подробно на това във връзка с втория въпрос.

#### **Б. Втори въпрос: кога се прилага клаузата за включване в хипотези, свързани с медицински обстоятелства?**

67. С втория си въпрос запитващата юрисдикция не е сигурна какви критерии трябва да прилагат националните съдилища, за да определят кои хипотези — измежду тези, в които лице без гражданство от палестински произход, което се е ползвало от „закрилата или помощта“ на UNRWA, твърди, че е изправено пред невъзможност да получи достъп до медицински грижи или лечение, изисквани от здравословното му състояние, в района на действие на UNRWA — попадат в обхвата на *клаузата за включване* в член 12, параграф 1, буква а) от Директива 2011/95.

68. В самото начало ще направя три важни бележки.

69. Първо, искам да кажа няколко думи за решението, предложено от френското правителство. Според това правителство случай като разглеждания в главното производство *не* следва да се решава с оглед на клаузата за включване в член 12, параграф 1, буква а) от Директива 2011/95, а като се разчита единствено на националните разпоредби<sup>40</sup>, които при определени ограничени обстоятелства предоставят на граждани на трети държави или на лица без гражданство възможността да останат на територията на държавите членки, по-специално поради здравословното си състояние.

<sup>40</sup> Във връзка с това френското правителство се позовава на член L425-9 от Кодекса относно влизането и пребиваването на чужденци и правото на убежище.



70. В подкрепа на този извод френското правителство се позовава на съображение 15 от Директива 2011/95, в което се припомня, че държавите членки могат да разрешат на такива лица да останат на тяхна територия по преценка, от съчувствие или по хуманитарни съображения. В същото съображение се посочва, че лицата, които се ползват от тази възможност, не попадат в приложното поле на посочената директива, а са извън него.

71. Според мен и противно на твърденията на това правителство, това съображение не може да се разбира в смисъл, че лице трябва да бъде изключено от приложното поле на Директива 2011/95, когато може да има възможност да се позове на национални разпоредби, предоставящи право на пребиваване поради съчувствие или по хуманитарни съображения. По-скоро то само уточнява, че ако на лицето действително е било предоставено такова право на пребиваване, то е изключено от приложното поле на тази директива. От това следва, че с изключение на тази специфична група обстоятелства компетентните административни или съдебни органи трябва да проверят първо дали съответното лице има право на международна закрила (или, ако е лице без гражданство от палестински произход, дали попада в обхвата на клаузата за включване в член 12, параграф 1, буква а) от Директива 2011/95), и едва ако няма такова право, да преценят дали то може да се ползва по силата на националното право от закрила по съображения, свързани със съчувствие, или по хуманитарни съображения. Ето защо не виждам причина последният вид закрила да има предимство пред първия, както предлага френското правителство.

72. Второ, за да се установи дали защитата или помощта на UNRWA е „преустановена“ по смисъла на член 12, параграф 1, буква а) от Директива 2011/95, трябва да се извърши както фактическа, така и правна преценка. Що се отнася до фактическата преценка, припомням, че както вече посочих в точка 34 по-горе, е необходимо тази преценка да се извърши индивидуално, като се вземат предвид всички релевантни обстоятелства, които могат да бъдат свързани със съответното лице (а именно неговото здравословно състояние, лечението, от което се нуждае, и с помощта на експерти — действителните последици за него, ако не получи това лечение) или да имат контекстуален характер, включително по-специално дали необходимите медицински грижи или лечение биха били достъпни в държавите членки, и специфичното положение на държавата или държавите, в които UNRWA осъществява дейност<sup>41</sup>. Това според мен е доста важен момент. Всъщност в ситуация като тази в настоящото дело условията на живот, на които са подложени лицата без гражданство от палестински произход в Ливан като цяло, както и тези, с които се сблъсква SW конкретно, са от значение за въпроса дали закрилата или помощта на UNRWA е „преустановена“.

73. В конкретния случай това означава, че за да се прецени дали SW има право да се възползва от Директива 2011/95, трябва да се вземе предвид медицинското лечение, което той може да ползва както пряко от UNRWA, така и от ливанската здравна система с

<sup>41</sup> Всъщност Съдът е посочил, че „ролята на държавата, в която UNRWA осъществява дейност, може също да се окаже определяща, за да позволи на тази агенция ефективно да изпълнява мандата си и да гарантира, че съответните лица живеят при достойни условия“ (вж. решение Secretary of State for the Home Department (Статут на бежанец на лице без гражданство от палестински произход), т. 82 и 83). Отбелязвам, че в това решение Съдът е постановил също така, че необходимостта да се вземат предвид всички релевантни индивидуални обстоятелства, включително по отношение на държавата/държавите, в която/които UNRWA осъществява дейност, произтича пряко от член 4, параграф 3 от Директива 2011/95 (вж. т. 54 от това решение). В тази разпоредба се изброяват факторите, които трябва да бъдат взети предвид от компетентните административни или съдебни органи, когато оценяват молба за международна закрила.

помощта на тази агенция, при положение че е регистриран в UNRWA в Ливан. В по-широк план е невъзможно да се изолират действията (или липсата на такива) на UNRWA от контекста, в който този орган осъществява дейност<sup>42</sup>.

74. Трето, що се отнася до правната преценка, съм съгласен с белгийското и френското правителство, че не всеки здравен проблем или медицинско състояние, за които няма достъп до лечение в района, в който UNRWA осъществява дейност, може да доведе до извод, че „защитата или помощта“ на този орган е преустановена. Необходим е праг на сериозност и според мен само изключителни ситуации могат да позволят преместване от една зона на закрила (района на действие на UNRWA) в друга (държава членка). В противен случай лесно би могло да се стигне до ситуация, в която всяко лице, за което се прилага клаузата за изключване по член 12, параграф 1, буква а) от Директива 2011/95 и което счита, че медицинските грижи или лечението, които е получило (или може да получи) в района на действие на UNRWA, не са толкова ефективни или не отговарят на стандартите на тези, които би могло да получи от държава членка, би могло да твърди, че „закрилата или помощта“ на агенцията спрямо него е „преустановена“, и да получи статут на бежанец съгласно Директива 2011/95.

75. Следователно прагът на тежест трябва да бъде достатъчно висок, за да действа като ограничителен фактор и да се избегнат подобни случаи на „произволен избор“ и „наводнение“ от безкрайни молби за убежище от лица без гражданство от палестински произход. В същото време, ако прагът на тежест е „твърде висок“, това може да направи практически невъзможно за дадено лице да се позове на клаузата за включване в член 12, параграф 1, буква а) от Директива 2011/95, включително при обстоятелства, при които са нарушени правата на това лице, залегнали в Хартата, като по-специално правото му на човешко достойнство, правото му на живот и правото му да не бъде подлагано на изтезания или унижително отношение или наказание<sup>43</sup>, от които не се допуска дерогация<sup>44</sup>. Поради това е необходимо да се постигне подходящ баланс.

76. С тези уточнения припомням, че както обясних в раздел А по-горе, за да се счита, че „закрилата или помощта“ на UNRWA е „преустановена“, трябва да са изпълнени два критерия: трябва да има сериозна заплаха за личната безопасност на молителя (първи критерий) и UNRWA трябва да не е в състояние да му осигури в района си на действие условия на живот, отговарящи на мисията, която ѝ е възложена (втори критерий).

77. Докато в ситуация като разглежданата в главното производство вторият критерий изисква по същество да се установи дали за UNRWA е станало невъзможно да гарантира, че *основните медицински и здравни нужди* на лицето ще бъдат задоволени, ако то остане в района на действие на тази агенция, първият критерий според мен може да бъде разделен на три изисквания. Първо, трябва да съществува(т) заплаха или заплахи за безопасността на съответното лице, каквото в такава ситуация ще бъде естествено възникналото здравословно състояние, от което това лице страда (вътрешна заплаха), утежнено от

<sup>42</sup> За да вземем един прост пример, ясно е, че войната в държавата, в която работи UNRWA, може да окаже пряко въздействие върху това дали UNRWA е в състояние да предостави своята „защита или помощ“ по смисъла на член 12, параграф 1, буква а) от Директива 2011/95 или не. Добавям, че в решение Secretary of State for the Home Department (Бежански статут на лице без гражданство от палестински произход), точка 80, Съдът също така посочва, че всяка помощ, предоставена от участници от гражданското общество, като например НПО, следва да бъде взета предвид, при условие че UNRWA има официални отношения на сътрудничество с тях, които са от стабилен характер и в които те подпомагат UNRWA при изпълнението на мандата ѝ.

<sup>43</sup> Вж. членове 1, 2 и 4 от Хартата.

<sup>44</sup> Съдът например е посочил, че забраната за нечовешко или унижително отношение или наказание, предвидена в член 4 от Хартата, е абсолютна (вж. решение от 5 април 2016 г., Aranyosi и Căldăraru (C-404/15 и C-659/15 PPU, EU:C:2016:198, т. 85).

външни фактори. Второ, тези заплахи трябва да са такива, че да може да се установи наличието на „сериозна заплаха“ за личната безопасност (с други думи, те не могат да бъдат само хипотетични и трябва да са достатъчно *реални*). Трето, увреждането, което лицето би претърпяло, ако остане в района на действие на UNRWA, трябва да е достатъчно *сериозно* (в противен случай същите заплахи не могат да се считат за достатъчно сериозни, за да засегнат „личната безопасност“).

78. В този контекст за мен е ясно, че по отношение на третото изискване трябва да се установи определен праг, който се отнася до тежестта на увреждането. По същия начин вторият критерий, който изисква да се определи границата между хипотезите, в които „основните медицински и здравни нужди“ на лицето могат да се считат за задоволени, и тези, в които те не могат да бъдат задоволени, също изисква да се установи определен праг. Всъщност според мен „основни“ медицински и здравни потребности са само тези, чието незадоволяване би довело до смърт или тежко увреждане. От това следва, че и по отношение на този критерий основното трябва да бъде увреждането.

79. Що се отнася до това какво може да се разбира под „тежко увреждане“, следва да се отбележи, че в съображение 16 от Директива 2011/95 се припомня значението на зачитането на основните права, признати в Хартата<sup>45</sup>, както се тълкуват в съдебната практика на Съда и по силата на член 52, параграф 3 от Хартата в съдебната практика на Европейския съд по правата на човека (ЕСПЧ) относно аналогични права. Безспорно е също така, че член 4 от Хартата, който защитава правото на живот и защита срещу изтезания или унижително отношение или наказание, е аналогичен на член 3 от ЕКПЧ<sup>46</sup>.

80. Що се отнася до последната разпоредба, от съдебната практика на ЕСПЧ става ясно, че болката, причинена от естествено възникнало заболяване, независимо дали физическо, или психическо, би била достатъчно *тежка*<sup>47</sup>, когато по-специално има сериозни основания да се смята, че макар да не е изложено на непосредствен риск от смърт, поради липсата на подходящо лечение или липсата на достъп до такова лечение лицето ще бъде изправено пред реален риск да претърпи сериозно, бързо и необратимо влошаване на здравословното му състояние, водещо до силни болки или значително намаляване на продължителността на живота.

81. Според мен в настоящия случай трябва да се приложи същият праг. Трябва да се счита, че за дадено лице има сериозна заплаха да претърпи тежко увреждане, и че основните му медицински или здравни нужди не са задоволени, когато i) то е изложено на непосредствен риск от смърт или ii) има сериозни основания да се смята, че макар да не е изложено на непосредствен риск от смърт, поради липсата на подходящо лечение или липсата на достъп до такова лечение то би било изправено пред реална опасност от тежко, бързо и необратимо влошаване на здравословното състояние, водещо до силни болки или значително намаляване на продължителността на живота.

<sup>45</sup> Вж. и решение Bolbol, точка 38 и цитираната съдебна практика.

<sup>46</sup> Вж. решение от 22 ноември 2022 г., Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Извеждане — Медицински канабис) (C-69/21, EU:C:2022:913, т. 65 и цитираната съдебна практика, наричано по-нататък „решение Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Извеждане — Медицински канабис)“).

<sup>47</sup> Вж. в този смисъл решение на ЕСПЧ от 13 декември 2016 г., Paposhvili v. Belgium, CE:ECHR:2016:1213JUD004173810, §§ 178 и 183). Вж. също така решение Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Извеждане — Медицински канабис), точки 63 и 66. Тази съдебна практика се отнася за случаи, свързани с извеждане на тежко болни лица. Въпреки това считам, че тя е от значение за целите на настоящото дело.

82. Това е доста висок праг. Важно е да се отбележи, че този праг се основава единствено на степента на *увреждане*, за претърпяването на което съответното лице е изложено на сериозен или реален риск, независимо от вида на съответното заболяване и неговата рядкост или честота.

83. В заключение искам да добавя, че прагът, който току-що предложих, според мен е тясно свързан със зачитането на човешкото достойнство. Припомням, че в съображение 16 от Директива 2011/95 ясно се посочва, че тази директива има за цел „по-специално“ да гарантира пълното зачитане на човешкото достойнство. Нещо повече, Съдът вече се е позовал на човешкото достойнство в решението си *Bundesrepublik Deutschland* (Статут на бежанец на лице без гражданство от палестински произход), в което посочва, че не може да се счита, че дадено лице е било принудено да напусне района на действие на UNRWA, ако то е могло да пребивава там безопасно при достойни условия на живот и без да е изложено на опасността от връщане в територията на обичайното си пребиваване, докато не е в състояние да се завърне там в безопасност<sup>48</sup>.

84. Както Комисията, така и жалбоподателят в главното производство смятат, че въпросът дали лице, регистрирано в UNRWA, може да пребивава при „достойни условия на живот“ в района на действие на тази агенция, е от значение за преценката дали то е изправено пред сериозен или реален риск да претърпи тежко увреждане и дали ще бъдат задоволени основните му медицински и здравни нужди.

85. Съгласен съм с този подход. Според мен прагът, който определих в точка 81 по-горе, е просто по-подробен израз на това изискване<sup>49</sup>.

## V. Заключение

86. С оглед на всички изложени съображения предлагам на Съда да отговори на преюдициалните въпроси, поставени от *Conseil d'État* (Държавен съвет, Франция), както следва:

„1) Член 12, параграф 1, буква а) от Директива 2011/95/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 13 декември 2011 година относно стандарти за определянето на граждани на трети държави или лица без гражданство като лица, на които е предоставена международна закрила, за единния статут на бежанците или на лицата, които отговарят на условията за субсидиарна закрила, както и за съдържанието на предоставената закрила,

трябва да се тълкува в смисъл, че за лице, което се ползва от закрилата или помощта на UNRWA, би могъл да възникне сериозен риск за безопасността, ако тази агенция не е в състояние да му осигури отговарящи на възложената ѝ мисия условия на живот, тъй като то страда от определено заболяване и в района ѝ на действие не би могло да получи достъп до необходимите му медицинско лечение или грижи.

2) Член 12, параграф 1, буква а) от Директива 2011/95

<sup>48</sup> Вж. точка 54 от това решение и цитираната съдебна практика.

<sup>49</sup> В решение *Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid* (Извеждане — Медицински канабис), точки 63 и 71, Съдът се позовава както на двукомпонентния праг, който изложих по-горе, така и на понятието „човешко достойнство“.

трябва да се тълкува в смисъл, че в такъв случай се изисква да се установи, че ако остане в района на действие на UNRWA, лицето би било изправено пред сериозен риск от тежко увреждане и невъзможност да се гарантира задоволяване на основните му медицински и здравни нужди. За да са изпълнени двете изисквания, следва да се установи, че ако остане в района на действие на UNRWA, лицето: i) би било изложено на непосредствен риск от смърт или ii) макар да не е изложено на непосредствен риск от смърт, поради липсата на достъп до подходящи медицинско лечение или грижи има сериозни основания да се счита, че би било изправено пред реална опасност от тежко, бързо и необратимо влошаване на здравословното състояние, водещо до силни болки или до значително намаляване на продължителността на живота“.