



Zbornik sudske prakse

MIŠLJENJE NEZAVISNOG ODVJETNIKA GERARDA HOGANA
od 6. listopada 2021.¹

Predmet C-349/20

NB,

AB

protiv

Secretary of State for the Home Department,

uz sudjelovanje:

United Nations High Commissioner for Refugees (UK)

(zahtjev za prethodnu odluku koji je uputio First-tier Tribunal (Immigration and Asylum Chamber) (Prvostupanjski sud, Odjel za imigraciju i azil, Ujedinjena Kraljevina))

„Zahtjev za prethodnu odluku – Minimalni standardi za kvalifikaciju državljanina treće zemlje ili osoba bez državljanstva kao korisnika međunarodne zaštite – Direktiva 2004/83/EZ – Članak 12. stavak 1. točka (a) prva rečenica – Isključenje iz statusa izbjeglice – Osoba bez državljanstva palestinskog podrijetla koja je registrirana kao izbjeglica pri Agenciji Ujedinjenih naroda za pomoć palestinskim izbjeglicama na Bliskom istoku (UNRWA) – Članak 12. stavak 1. točka (a) druga rečenica Direktive 2004/83 – Uvjeti da bi se *ipso facto* imalo pravo na povlastice iz Direktive 2004/83 – Prestanak UNRWA-ine zaštite ili pomoći – Pojedinačna ocjena svih relevantnih elemenata – Ocjena uključuje ocjenu *ex nunc* – Članak 4. – Nepostojanje uvjeta da je UNRWA ili država u kojoj UNRWA djeluje namjerno nanijela nepravdu ili uskratila pomoć – Zaštita ili pomoć koju pružaju sudionici civilnog društva koji djeluju pod okriljem UNRWA-e ili države u kojoj UNRWA djeluje”

I. Uvod

1. Ovaj zahtjev za prethodnu odluku odnosi se na tumačenje članka 11. i članka 12. stavka 1. točke (a) Direktive Vijeća 2004/83/EZ od 29. travnja 2004. o minimalnim standardima za kvalifikaciju i status državljanina treće zemlje ili osoba bez državljanstva kao izbjeglica ili osoba kojima je na drugi način potrebna međunarodna zaštita te o sadržaju odobrene zaštite².

2. Zahtjev je upućen u postupku između osoba NB i AB (majke i njezina maloljetna sina), s jedne strane, i Secretary of State for the Home Department (Ministarstvo unutarnjih poslova, Ujedinjena Kraljevina), s druge. NB i AB su osobe bez državljanstva palestinskog podrijetla koje su prethodno boravile u Libanonu te su registrirane kao izbjeglice pri Agenciji Ujedinjenih

¹ Izvorni jezik: engleski

² SL 2004., L 304, str. 12. (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 19., svezak 12., str. 64.)

naroda za pomoć palestinskim izbjeglicama na Bliskom istoku (u daljnjem tekstu: UNRWA). Valja istaknuti da, povrh svih izazova koje je život postavio pred tu obitelj, AB pati od teškog invaliditeta te ima veoma složene zdravstvene i socijalne potrebe.

3. Ovaj se postupak odnosi na tužbu protiv odluke kojom je Ministarstvo unutarnjih poslova odbilo zahtjeve osoba NB i AB za status izbjeglica ili humanitarnu zaštitu. Budući da su NB i AB osobe bez državljanstva koje su registrirane pri UNRWA-i, imaju pravo na zaštitu i pomoć od te institucije te su stoga načelno, u skladu s člankom 12. stavkom 1. točkom (a) prvom rečenicom Direktive 2004/83, isključeni iz statusa izbjeglica prema uvjetima te direktive, osim ako je takva zaštita ili pomoć prestala u skladu s drugom rečenicom članka 12. stavka 1. točke (a) Direktive 2004/83.

4. S obzirom na to, predmet koji sud koji je uputio zahtjev razmatra odnosi se, među ostalim, na pitanje je li zaštita ili pomoć koju je UNRWA pružala osobi AB prestala u smislu članka 12. stavka 1. točke (a) druge rečenice Direktive 2004/83. U slučaju da se utvrdi da je takva zaštita ili pomoć prestala, AB će *ipso facto* imati pravo na povlastice iz Direktive 2004/83 na temelju svojeg statusa palestinskog izbjeglice bez državljanstva a da neće nužno morati dokazati, primjerice, osnovani strah od proganjanja u smislu članka 2. točke (c) te direktive³.

5. Međutim, prije razmatranja prethodnih pitanja potrebno je izložiti relevantne pravne odredbe.

II. Pravni okvir

A. Međunarodno pravo

1. Konvencija o statusu izbjeglica

6. Konvencija o statusu izbjeglica, koja je potpisana u Ženevi 28. srpnja 1951. (*Zbirka međunarodnih ugovora Ujedinjenih naroda*, sv. 189., str. 150., br. 2545 (1954.)), stupila je na snagu 22. travnja 1954. Dopunjena je i izmijenjena Protokolom o statusu izbjeglica, koji je zaključen u New Yorku 31. siječnja 1967. te je stupio na snagu 4. listopada 1967. (u daljnjem tekstu: Ženevska konvencija).

7. Članak 1. odjeljak D Ženevske konvencije, kojim je za određene skupine osoba uveden poseban status, glasi:

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

³ Presuda od 13. siječnja 2021., Bundesrepublik Deutschland (Status osobe bez državljanstva palestinskog podrijetla) (C-507/19, EU:C:2021:3, t. 51. i navedena sudska praksa). Sud je u točki 81. presude od 19. prosinca 2012., Abed El Karem El Kott i dr. (C-364/11, EU:C:2012:826) utvrdio da članak 12. stavak 1. točku (a) drugu rečenicu Direktive 2004/83 treba tumačiti na način da, ako nadležna tijela države članice koja su odgovorna za razmatranje zahtjeva za azil utvrde da je uvjet u pogledu prestanka UNRWA-ine zaštite ili pomoći ispunjen u odnosu na podnositelja zahtjeva, činjenica da on *ipso facto* ima „pravo na povlastice iz [...] [d]irektive” znači da ga ta država članica mora priznati kao izbjeglicu u smislu članka 2. točke (c) Direktive te da mu se mora automatski odobriti status izbjeglice, uvijek pod uvjetom nije obuhvaćen članom 12. stavkom 1. točkom (b) ili stavcima 2. i 3. Direktive. Sud je u točki 101. presude od 25. srpnja 2018., Alheto (C-585/16, EU:C:2018:584) naveo da članak 12. stavak 1. točka (a) druga rečenica Direktive 2004/83 ima izravan učinak. S obzirom na njihov specifičan položaj, palestinski izbjeglice uživaju posebno postupanje (postupanje *sui generis*) u skladu s člankom 1. odjeljkom D Ženevske konvencije (puni opis te konvencije vidjeti u točki 6. ovog mišljenja) i člankom 12. stavkom 1. točkom (a) Direktive 2004/83. Presuda od 19. prosinca 2012., Abed El Karem El Kott i dr. (C-364/11, EU:C:2012:826, t. 80.)

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

2. Agencija Ujedinjenih naroda za pomoć palestinskim izbjeglicama na Bliskom istoku (UNRWA)

8. UNRWA je osnovana Rezolucijom br. 302 (IV) Opće skupštine Ujedinjenih naroda od 8. prosinca 1949. o pomoći palestinskim izbjeglicama. Njezina je zadaća osigurati dobrobit i ljudski razvoj palestinskih izbjeglica. UNRWA-ino područje djelovanja obuhvaća Libanon, Siriju, Jordan, Zapadnu obalu (uključujući Istočni Jeruzalem) i pojas Gaze. UNRWA-in mandat je Rezolucijom A/RES/74/83 Opće skupštine Ujedinjenih naroda od 13. prosinca 2019. produljen do 30. lipnja 2023.

9. UNRWA je trenutno (uz UNHCR) jedino tijelo odnosno agencija Ujedinjenih naroda u smislu članka 12. stavka 1. točke (a) prve rečenice Direktive 2004/83 i članka 1. odjeljka D prvog stavka Ženevske konvencije.

B. Pravo Unije – Direktiva 2004/83

10. U uvodnoj izjavi 3. Direktive 2004/83 navedeno je da je Ženevska konvencija temelj međunarodnog pravnog režima za zaštitu izbjeglica.

11. Kako to proizlazi iz uvodne izjave 10. Direktive 2004/83, tumačene s obzirom na članak 6. stavak 1. UEU-a, ta direktiva poštuje temeljna prava i uzima u obzir posebno načela prihvaćena Poveljom Europske unije o temeljnim pravima (u daljnjem tekstu: Povelja). Ta direktiva osobito nastoji osigurati, na temelju članaka 1. i 18. Povelje, puno poštovanje ljudskog dostojanstva i prava na azil tražitelja azila.

12. Uvodne izjave 16. i 17. Direktive 2004/83 glase:

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

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

13. U uvodnoj izjavi 38. Direktive 2004/83 navodi se da je, „[u] skladu s člankom 3. Protokola o stajalištu Ujedinjene Kraljevine i Irske, dodanog Ugovoru o Europskoj uniji i Ugovoru o osnivanju Europske zajednice, Ujedinjena Kraljevina [...] izvijestila, pismom od 28. siječnja 2002., o svojoj želji za sudjelovanjem u donošenju i primjeni ove Direktive”.

14. Članak 11., koji se nalazi u poglavlju III. Direktive 2004/83 („Uvjeti za stjecanje statusa izbjeglice”), naslovljen je „Prestanak statusa”, a propisuje:

„1. Državljeni treće zemlje ili osobe bez državljanstva prestaju biti izbjeglice ako:

[...]

(f) [...] se mogu, radi li se o osobama bez državljanstva, vratiti u državu prethodnog uobičajenog boravišta jer više ne postoje okolnosti na temelju kojih im je priznat status izbjeglica.

[...]"

15. Članak 12. Direktive 2004/83, koji se također nalazi u poglavlju III. te je naslovljen „Isključenje”, u stavku 1. točki (a) – odredbi koja se sastoji od dviju rečenica koje odražavaju dva stavka članka 1. odjeljka D Ženevske konvencije – propisuje sljedeće:

„1. Državljanin treće zemlje ili osoba bez državljanstva nemaju pravo na stjecanje statusa izbjeglice ako:

(a) su obuhvaćeni člankom 1. D Ženevske konvencije, koji se odnosi na zaštitu ili pomoć što je pružaju tijela ili agencije Ujedinjenih naroda, osim Visokog povjerenstva Ujedinjenih naroda za izbjeglice. Ako je takva zaštita ili pomoć prestala zbog bilo kojeg razloga a da položaj takvih osoba nije konačno riješen u skladu s odgovarajućim rezolucijama koje je donijela Opća skupština Ujedinjenih naroda, ove osobe imaju *ipso facto* pravo na povlastice iz ove Direktive.”

16. Članak 13. Direktive 2004/83, smješten u poglavlju IV. („Status izbjeglice”), naslovljen je „Odobranje statusa izbjeglice”, a glasi:

„Države članice će odobriti izbjeglički status državljaninu treće zemlje ili osobi bez državljanstva koja ispunjava uvjete za stjecanje statusa izbjeglice u skladu s poglavljima II. i III.”

17. Direktiva 2004/83 s učinkom od 21. prosinca 2013. stavljena je izvan snage Direktivom 2011/95/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 13. prosinca 2011. o standardima za kvalifikaciju državljanina trećih zemalja ili osoba bez državljanstva za ostvarivanje međunarodne zaštite, za jedinstveni status izbjeglica ili osoba koje ispunjavaju uvjete za supsidijarnu zaštitu te sadržaj odobrene zaštite⁴. Međutim, u skladu s uvodnom izjavom 50. potonje direktive, Ujedinjena Kraljevina i Irska nisu sudjelovale u donošenju te direktive, nisu njome vezane niti se ona na njih primjenjuje.

18. Međutim, na Ujedinjenu Kraljevinu nastavila se primjenjivati Direktiva 2004/83, unatoč činjenici da je stavljena izvan snage i zamijenjena Direktivom 2011/95.

C. Nacionalno pravo

19. Ključne odredbe prava Ujedinjene Kraljevine kojima je prenesena Direktiva 2004/83 nalaze se u The Refugee or Person in Need of International Protection (Qualification) Regulationsu 2006 (Pravilnik iz 2006. o kvalifikaciji za status izbjeglice ili osobe kojoj je potrebna međunarodna zaštita)⁵ i Immigration Rulesu (the 2006 Regulations) (Imigracijska pravila (Pravilnik iz 2006.))⁶.

⁴ SL 2011., L 337, str. 9. (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 19., svezak 13., str. 248. i ispravak SL 2020., L 76, str. 37.)

⁵ Statutarni instrument Ujedinjene Kraljevine 2006/2525

⁶ HC 395 (kako je izmijenjen)

20. Prema članku 2. Imigracijskih pravila (Pravilnik iz 2006.), „izbjeglica” znači osoba koja je obuhvaćena člankom 1. odjeljkom A Ženevske konvencije te na koju se ne primjenjuje članak 7. Članak 7. stavak 1. predviđa da „[o]soba nije izbjeglica ako je obuhvaćena područjem primjene članka 1. odjeljka D, članka 1. odjeljka E ili članka 1. odjeljka F Ženevske konvencije”.

21. Članak 339. AA Imigracijskih pravila (Pravilnik iz 2006.) naslovljen je „Isključenje iz Konvencije o izbjeglicama”. Njime je propisano:

„Ovaj se članak primjenjuje ako Ministarstvo unutarnjih poslova utvrdi da osoba treba biti ili jest isključena iz statusa izbjeglice u skladu s člankom 7. Pravilnika iz 2006. o kvalifikaciji za status izbjeglice ili osobe kojoj je potrebna međunarodna zaštita.

[...]”

III. Glavni postupak i prethodna pitanja

22. NB, njezin suprug i četvero njezine djece (uključujući njezina sina, osobu AB) došli su u Ujedinjenu Kraljevinu 11. listopada 2015. Nakon toga je u Ujedinjenoj Kraljevini rođeno njihovo peto dijete, H. Svi osim osobe H registrirani su pri UNRWA-i kao palestinski izbjeglice. Do trenutka napuštanja Libanona (2015.) živjeli su u izbjegličkom kampu Al Bass u Tiru u južnom Libanonu.

23. Kako sam to već naveo, AB je dijete s invaliditetom koje ima ozbiljne i složene potrebe. Pati od hidrocefalusa; cerebralne paralize koja zahvaća njegov trup, noge i lijevu ruku, što znači da ne može hodati; skolioze; teških poteškoća pri učenju; optičke atrofije i nistagmusa u oba oka (registriran je kao slabovidan); povremenih napadaja (koji se liječe hitnim uzimanjem lijekova) i dvostruke inkontinencije.

24. NB i AB podnijeli su 2019. zahtjev za azil u Ujedinjenoj Kraljevini. Ministarstvo unutarnjih poslova taj je zahtjev odbilo odlukom od 3. rujna 2019. NB i AB protiv te odluke podnijeli su tužbu pred sudom koji je uputio zahtjev. Prema navodu tog suda, nesporno je da ishod njihove tužbe ponajprije ovisi o situaciji osobe AB te o tome može li se „dokazati da razlozi prestanka UNRWA-ine zaštite ili pomoći nisu bili povezani s njezinom voljom”. Ako je to tako, na osobe NB i AB primjenjuju se („*ipso facto*”) odredbe članka 1. odjeljka D drugog stavka Ženevske konvencije i članka 12. stavka 1. točke (a) druge rečenice Direktive 2004/83.

25. Treba imati na umu da je, u kontekstu zahtjeva za prethodnu odluku, na nacionalnom sudu da utvrdi činjenice. Međutim, sud koji je uputio zahtjev ističe da on u predmetu koji se pred njim vodi nije konačno utvrdio mnoge od ključnih činjenica koje se tiču postupanja prema osobama NB i AB u Libanonu. Zaključio je da je praktičnije prekinuti postupak dok Sud ne donese prethodnu odluku.

26. Iz zahtjeva za prethodnu odluku čini se da NB i AB navode da se članak 12. stavak 1. točka (a) druga rečenica Direktive 2004/83 na njih primjenjuje na temelju toga da su njihov odlazak iz izbjegličkog kampa Al Bass u Libanonu opravdavali objektivni razlozi koji su bili izvan njihove kontrole i neovisni o njihovoj volji, utoliko što „UNRWA ne može ispuniti svoje dužnosti u pogledu djece s teškim invaliditetom” te što je AB bio (i još uvijek jest) izložen „ozbiljnoj

diskriminaciji” na osnovi svojeg invaliditeta⁷. Ministarstvo unutarnjih poslova tvrdi da to nije osnova za prihvaćanje tužbe osoba NB i AB zato što je AB u Libanonu primao dovoljno pomoći u vezi sa svojim invaliditetom te da će je nastaviti primati ako se vrati u tu državu⁸.

27. NB i AB usto navode da je Sud u presudi od 19. prosinca 2012., *Abed El Karem El Kott i dr.* (C-364/11, EU:C:2012:826) ostavio otvorenim pitanje može li ozbiljna diskriminacija prisiliti osobu da napusti UNRWA-ino područje djelovanja. Oni u tom pogledu ističu da libanonska tijela u južnom Libanonu diskriminiraju Palestince bez državljanstva u raznim područjima života, uključujući obrazovanje, zaposlenje, socijalne usluge i postupanje prema osobama s invaliditetom.

28. Stajalište Ministarstva unutarnjih poslova načelno je slično, mada ono ne prihvaća da je riječ o ozbiljnoj diskriminaciji.

29. Unatoč tomu što sud koji je uputio zahtjev nije utvrdio ni opći položaj Palestinaca bez državljanstva u južnom Libanonu registriranih pri UNRWA-i kao ni konkretan položaj osoba NB i AB, ipak je istaknuo da se „i nakon ostavke premijera S. Haririja u listopada 2019. održavaju masovni prosvjedi u Tiru, Sidonu i Bejrutu te da je situacija nestabilna. Libanonska vlada 2019. znatno je smanjila proračun za socijalne službe, što je negativno utjecalo na usluge za osobe s invaliditetom. Libanonska vlada u srpnju 2019. uvela je ograničenja zapošljavanja koja su negativno utjecala na sve osobe koje nemaju libanonsko državljanstvo, uključujući palestinske izbjeglice registrirane pri UNRWA-i.” Osim toga, sud koji je uputio zahtjev smatra da NB i AB do sada nisu dokazali da zbog objektivnih razloga nisu imali pristup dovoljnom obrazovanju i pomoći nevladinih organizacija kao što je Centar za ranu intervenciju.

30. Sud koji je uputio zahtjev smatra da nije jasno je li test iz članka 12. stavka 1. točke (a) druge rečenice Direktive 2004/83 isključivo retrospektivan (odnosno *ex tunc*), u smislu da uzima u obzir samo ocjenu okolnosti koje su dotičnu osobu prisilile da u danom trenutku napusti UNRWA-ino područje djelovanja, ili pak podrazumijeva ocjenu *ex nunc*.

31. Sud koji je uputio zahtjev u tom pogledu ističe da su članak 12. stavak 1. točka (a) druga rečenica Direktive 2004/83 i članak 1. odjeljak D drugi stavak Ženevske konvencije u engleskoj verziji sastavljeni u prošlom glagolskom vremenu, što upućuje na to da se provodi isključivo retrospektivna analiza. Osim toga, presuda od 19. prosinca 2012., *Abed El Karem El Kott i dr.* (C-364/11, EU:C:2012:826) sadržava nekoliko dijelova u kojima se provodi retrospektivna ocjena⁹. Međutim, prema navodu suda koji je uputio zahtjev, članak 12. stavak 1. točku (a) drugu rečenicu Direktive 2004/83 moguće je, u skladu s načinom na koji ju je Sud protumačio u presudi od 19. prosinca 2012., *Abed El Karem El Kott i dr.* (C-364/11, EU:C:2012:826), promatrati u smislu

⁷ NB i AB pred sudom koji je uputio zahtjev osobito tvrde da je „AB u Libanonu većinu vremena bio nepokretan i boravio kod kuće te bio izložen maltretiranju od strane okolne zajednice, na što bi reagirao vikanjem i vrištanjem. Nije mogao hodati ni puzati te je sjedio pogrbljen. Činjenica da u Libanonu nema posebne potpore u svojem životu izazvala bi mu cjeloživotne posljedice. Međutim, mnogo mu je bolje otkada se upisao u školu u Ujedinjenoj Kraljevini (sekundarnu školu (*secondary school*) u Boltonu za učenike od 11 do 19 godina koji imaju ozbiljne i velike poteškoće pri učenju). Pored školovanja, ima na raspolaganju mrežu sastavljenu od više agencija koja, među ostalim, uključuje ortopedskog kirurga, kirurga kralježnice i pedijatrijskog neurologa kao savjetnike, neurokirurga, pedijatrijskog psihoterapeuta, pedijatra kao savjetnika i logopeda. I dalje pati od dvostruke inkontinencije. Ako bi se obitelj morala vratiti, stanje osobe AB unazadilo bi se te bi vjerojatno ponovno imala napadaje. Cijela obitelj zbog poteškoća u razvoju osobe AB patila je u Libanonu, njezina su braća i sestre bili izloženi maltretiranju, diskriminaciji i ismijavanju prijatelja i susjeda. Atmosfera u obitelji bila je tužna i depresivna. Mentalno zdravlje cijele obitelji pogoršalo bi se ako bi se morali vratiti. [...] [NB] je u Libanonu bolovala od depresije, što je pak utjecalo na njezina supruga i djecu. Sada joj je bolje te je mnogo sretnija, iako još uvijek uzima lijekove za depresiju. Na taj se način poboljšalo i mentalno zdravlje supruga. Ostala su djeca iznimno emocionalno ranjiva zbog obiteljske povijesti povezane sa stanjem osobe AB, ali sada se, u svojem novom okruženju, više ne srame osobe AB, već je pozitivno doživljavaju.”

⁸ Ministarstvo unutarnjih poslova pred sudom koji je uputio zahtjev navodi da su NB i njezin suprug znali za nevladinu organizaciju (NGO) Early Intervention Centre (Centar za ranu intervenciju), koja je djelovala u kampu Al Bass pružajući pomoć djeci s invaliditetom, te da nisu dostavili nikakve dokumentacijske dokaze o tome da im je taj centar rekao da im ne može pomoći.

⁹ Vidjeti točku 65. i osobito točke 61., 63. i 64.

da predviđa test *ex nunc*. Osim toga, „iz perspektive predmeta i svrhe, moguće je tvrditi da bi neprimjena testa *ex nunc* stvorila prazninu u zaštiti jer bi značila da bi iz statusa izbjeglice bile isključene osobe koje su dobrovoljno napustile područje djelovanja, ali im je zaštita ili pomoć trenutno uskraćena”.

32. Sud koji je uputio zahtjev usto smatra da je od Suda potrebno zatražiti smjernice u pogledu relevantnosti uz državne granice vezanog teritorijalnog okvira u kojem UNRWA djeluje. Prema navodu tog suda, ako je kakvoća zaštite ili pomoći koju UNRWA pruža u pitanju, to može zahtijevati da se njezino djelovanje promotri ne samo izolirano nego i unutar šireg okvira dotične države (u ovom slučaju Libanona).

33. Osim toga, sudu koji je uputio zahtjev nije jasno mogu li se, kada se ocjenjuje je li UNRWA-ina zaštita ili pomoć prestala te je li ta zaštita ili pomoć djelotvorna ili nije, u obzir uzeti zaštitne funkcije sudionika civilnog društva. U tom smislu, ako su zaštitne funkcije takvih sudionika civilnog društva relevantne za to pruža li UNRWA djelotvornu zaštitu, moguće je da sud koji je uputio zahtjev odluči da NB i AB ne mogu dokazati da je zaštita ili pomoć prestala zbog objektivnih razloga. S druge strane, ako je uloga takvih sudionika irelevantna za djelotvornost UNRWA-ine zaštite i pomoći, sud koji je uputio zahtjev može s pravom zaključiti da zaštita osoba NB i AB nije bila djelotvorna (osobito s obzirom na to da su navodi Ministarstva unutarnjih poslova usredotočeni na činjenicu da su nevladine organizacije pružale pomoć u kampu Al Bass).

34. S obzirom na te okolnosti, First-tier Tribunal (Immigration and Asylum Chamber) (Prvostupanjski sud, Odjel za imigraciju i azil, Ujedinjena Kraljevina) odlučio je prekinuti postupak i Sudu uputiti sljedeća prethodna pitanja:

„Prilikom ocjene je li UNRWA prestala pružati zaštitu ili pomoć u smislu članka 12. stavka 1. točke (a) druge rečenice [Direktive 2004/83] Palestincu bez državljanstva registriranom pri UNRWA-i, u pogledu pomoći koja se pruža osobama s invaliditetom:

1. Je li riječ samo o retrospektivnoj ocjeni okolnosti za koje se navodi da su prisilile podnositelja zahtjeva da napusti UNRWA-ino područje djelovanja u danom trenutku ili je riječ i o ocjeni *ex nunc* (prospektivnoj ocjeni) toga može li podnositelj zahtjeva trenutno koristiti takvu zaštitu ili pomoć?
2. Ako na prvo pitanje treba odgovoriti na način da ta ocjena obuhvaća prospektivnu ocjenu, je li legitimno analogno tomu oslanjati se na klauzulu o prestanku statusa iz članka 11. na način da, kada podnositelj zahtjeva može retrospektivno dokazati kvalificirajući razlog zbog kojeg je napustio UNRWA-ino područje, teret dokazivanja da takav razlog više ne postoji pada na državu članicu?
3. Treba li, kako bi se dokazalo postojanje objektivnih razloga za odlazak takve osobe koji se odnose na UNRWA-ino pružanje zaštite ili pomoć, dokazati da je UNRWA ili država u kojoj ona djeluje toj osobi namjerno nanijela nepravdu ili uskratila pomoć (činjenjem ili nečinjenjem)?
4. Je li relevantno uzeti u obzir pomoć koju takvim osobama pružaju sudionici civilnog društva kao što su to nevladine organizacije?”

IV. Postupak pred Sudom

35. Ujedinjena Kraljevina napustila je Europsku uniju u ponoć (SEV) 31. siječnja 2020. U skladu s člankom 86. stavkom 2. Sporazuma o povlačenju Ujedinjene Kraljevine Velike Britanije i Sjeverne Irske iz Europske unije i Europske zajednice za atomsku energiju (u daljnjem tekstu: Sporazum o povlačenju), Sud ostaje nadležan za sve zahtjeve za prethodnu odluku koje su sudovi Ujedinjene Kraljevine podnijeli prije nego što je 31. prosinca 2020. isteklo prijelazno razdoblje određeno u članku 126. tog sporazuma.

36. Osim toga, prema članku 89. Sporazuma o povlačenju, sve presude koje Sud donese nakon tog datuma u cijelosti su obvezujuće za Ujedinjenu Kraljevinu i u Ujedinjenoj Kraljevini.

37. Ovaj zahtjev za prethodnu odluku tajništvu Suda podnesen je 29. srpnja 2020. Sud je stoga nadležan o njemu odlučiti te će presuda koju donese u ovom postupku obvezivati First-tier Tribunal (Immigration and Asylum Chamber) (Prvostupanjski sud, Odjel za imigraciju i azil).

38. Pisana očitovanja o pitanjima koja je uputio First-tier Tribunal (Immigration and Asylum Chamber) (Prvostupanjski sud, Odjel za imigraciju i azil) podnijeli su NB i AB, Ured Visokog povjerenika Ujedinjenih naroda za izbjeglice (Ujedinjena Kraljevina), koji je intervenirao u postupak pred sudom koji je uputio zahtjev, te njemačka vlada i Europska komisija.

39. Sud je 25. svibnja 2021. strankama i ostalim zainteresiranim osobama postavio pitanje u smislu članka 23. Statuta Suda Europske unije, u kojem ih je pozvao da se izjasne o eventualnoj relevantnosti presude od 13. siječnja 2021., Bundesrepublik Deutschland (Status osobe bez državljanstva palestinskog podrijetla) (C-507/19, EU:C:2021:3) za odgovor, osobito, na prvo prethodno pitanje. Odgovor na pitanje Suda dostavili su NB i AB, Ministarstvo unutarnjih poslova, Ured Visokog povjerenika Ujedinjenih naroda za izbjeglice (Ujedinjena Kraljevina) i Komisija. Sud je 25. svibnja 2021. usto Uredu Visokog povjerenika Ujedinjenih naroda za izbjeglice (Ujedinjena Kraljevina) postavio pitanje o pravnim obvezama koje UNRWA ima u pogledu pružanja pomoći djeci s invaliditetom i o mjerama koje se doista primjenjuju u Libanonu¹⁰. Na to su pitanje odgovorili Ured Visokog povjerenika Ujedinjenih naroda za izbjeglice (Ujedinjena Kraljevina) te NB i AB.

V. Analiza

A. Uvodne napomene

40. Mora se istaknuti da sud koji je uputio zahtjev, iako se taj zahtjev odnosi i na tvrdnje koje NB i AB iznose na temelju članka 1. odjeljka A stavka 2. Ženevske konvencije¹¹ te članaka 3. i 8. Europske konvencije o ljudskim pravima (EKLJP)¹², jasno navodi da traži tumačenje samo članka 11. i članka 12. stavka 1. točke (a) Direktive 2004/83. U tom pogledu i kako to Komisija pravilno ističe, sud koji je uputio zahtjev nije postavio nijedno pitanje u vezi s tumačenjem

¹⁰ Strankama i ostalim zainteresiranim osobama u smislu članka 23. Statuta Suda Europske unije također je dopušteno da odgovore na to pitanje.

¹¹ Članak 1. odjeljak A stavak 2. prvi podstavak Ženevske konvencije predviđa da se pojam „izbjeglice” odnosi na svaku osobu koja „uslijed osnovanog straha od proganjanja zbog svoje rase, vjere, nacionalnosti, pripadnosti određenoj društvenoj skupini, ili zbog političkog mišljenja, ne može, ili zbog tog straha, ne želi prihvatiti zaštitu dotične zemlje; ili osoba bez državljanstva koja se [...] nalazi izvan zemlje prethodnog uobičajenog boravišta, a koja se ne može ili se zbog straha ne želi u nju vratiti”.

¹² Koji se tiču zabrane mučenja odnosno prava na poštovanje privatnog i obiteljskog života

članaka 4. i 7. ili načela zabrane prisilnog udaljenja ili vraćanja (*non-refoulement*). Osim toga, kako to Komisija ističe, sud koji je uputio zahtjev ne traži od Suda smjernice o razmjeru poteškoća kojima je dijete s invaliditetom kao što je AB izloženo, koje bi mu omogućile da utvrdi da takvo dijete zbog prestanka UNRWA-ine zaštite ili pomoći *ipso facto* ima pravo na status izbjeglice u skladu s člankom 12. stavkom 1. točkom (a) drugom rečenicom Direktive 2004/83.

41. Ured Visokog povjerenika Ujedinjenih naroda za izbjeglice (Ujedinjena Kraljevina) svojem je odgovoru na pitanje Suda o pravnim obvezama koje UNRWA ima u pogledu pružanja pomoći djeci s invaliditetom priložio UNRWA-in dopis¹³ u kojem je potonja navela, među ostalim, pravne obveze koje ima u pogledu pružanja pomoći maloljetnim palestinskim izbjeglicama s invaliditetom i mjere namijenjene djeci s invaliditetom koje se doista primjenjuju u Libanonu. UNRWA je u tom dopisu istaknula da je „obvezna u dobroj vjeri, u okviru svojeg postupka planiranja, razmotriti kako napredovati u ostvarivanju potreba, prava i zaštite osoba s invaliditetom, uključujući djecu. *Međutim, ona nijedan element svojeg mandata nije obvezna obavljati na nekoj određenoj razini ili prema nekom određenom standardu.* Kako je to gore navedeno, mjeru u kojoj UNRWA može pružati te usluge uvelike određuje količina financijskih sredstava koje dobiva na raspolaganje”¹⁴.

42. Iako sud koji je uputio zahtjev nije Sudu postavio nijedno pitanje u pogledu konkretnog standarda skrbi koja se mora osigurati djeci s invaliditetom, kao što je AB, niti je u svojim pitanjima izričito uputio na članke 4. i 7. Povelje, to ne znači da članak 12. stavak 1. točku (a) Direktive 2004/83 ne treba tumačiti s obzirom na te odredbe i, još važnije, članak 1. Povelje, koji predviđa da je ljudsko dostojanstvo nepovredivo.

43. Iz uvodnih izjava 16. i 17. Direktive 2004/83 proizlazi da je Ženevska konvencija temelj međunarodnog pravnog režima za zaštitu izbjeglica te da su odredbe te direktive koje se odnose na utvrđivanje osoba koje ispunjavaju uvjete za stjecanje statusa izbjeglice i sadržaja tog statusa usvojene kako bi se nadležnim tijelima država članica pomoglo pri primjeni te konvencije na temelju zajedničkih pojmova i kriterija. Direktivu 2004/83 zbog tog razloga treba tumačiti s obzirom na njezin opći smisao i svrhu te na način koji je u skladu sa Ženevskom konvencijom i drugim relevantnim međunarodnim ugovorima na koje se upućuje u članku 78. stavku 1. UFEU-a, iako ta konvencija nije, kao takva, dio prava Unije. Iz uvodne izjave 10. Direktive 2004/83 proizlazi da tu direktivu usto treba tumačiti na način koji je u skladu s pravima priznatima Poveljom¹⁵.

44. Osim toga, članak 12. stavak 1. točka (a) Direktive 2004/83 u bitnome odgovara članku 12. stavku 1. točki (a) Direktive 2011/95, što znači da je sudska praksa koja se odnosi na potonju odredbu relevantna za tumačenje prvonavedene¹⁶.

¹³ UNRWA je taj dopis dostavila na zahtjev Ureda Visokog povjerenika Ujedinjenih naroda za izbjeglice (Ujedinjena Kraljevina) u konkretnom kontekstu ovog prethodnog postupka. Na sudu koji uputio zahtjev je da provjeri i ocijeni njegov sadržaj.

¹⁴ Moje isticanje

¹⁵ Vidjeti u tom pogledu presudu od 19. prosinca 2012., *Abed El Karem El Kott i dr.* (C-364/11, EU:C:2012:826, t. 42. i 43.). Direktiva 2004/83 osobito nastoji osigurati puno poštovanje ljudskog dostojanstva i prava na azil tražitelja azila, na temelju članaka 1. i 18. Povelje. Presuda od 19. prosinca 2012., *Abed El Karem El Kott i dr.* (C-364/11, EU:C:2012:826, t. 12.)

¹⁶ Vidjeti u tom pogledu presudu od 13. siječnja 2021., *Bundesrepublik Deutschland (Status osobe bez državljanstva palestinskog podrijetla)* (C-507/19, EU:C:2021:3, t. 37.).

B. Prvo pitanje

45. Sud koji je uputio zahtjev svojim prvim pitanjem želi doznati koji je trenutak odnosno koji su trenuci vremenski relevantni pri ocjenjivanju imaju li podnositelji zahtjeva kao što su NB i AB zbog prestanka UNRWA-ine zaštite ili pomoći „*ipso facto*” pravo na status izbjeglica u skladu s člankom 12. stavkom 1. točkom (a) drugom rečenicom Direktive 2004/83. Dakle, on pita mogu li se u obzir uzeti samo ranije odnosno povijesne okolnosti, to jest okolnosti koje su postojale kada su podnositelji zahtjeva doista napustili UNRWA-ino područje djelovanja (NB i AB to su učinili 2015.), ili se pak usto ili podredno u obzir moraju uzeti okolnosti koje sada postoje u dotičnoj državi (u ovom slučaju u Libanonu)¹⁷. Sud koji je uputio zahtjev u tom pogledu pita treba li provesti (i) ocjenu *ex nunc*¹⁸.

46. Sud koji je uputio zahtjev nije naveo odnosi li se njegovo pitanje na standard ocjene koju provode nadležna nacionalna tijela¹⁹ i/ili na standard nadzora koji provodi sud kao što je sam sud koji je uputio zahtjev. Prema mojem mišljenju, budući da ni članak 12. stavak 1. točka (a) Direktive 2004/83 ni članak 1. odjeljak D Ženevske konvencije u tom pogledu ne prave nikakvu razliku, standard koji ću sada izložiti primjenjiv je u oba slučaja²⁰.

47. Također se mora istaknuti da je to pitanje, kako se čini, postavljeno s obzirom na to da se – navodno – pogoršala situacija kojoj su u južnom Libanonu bili izloženi Palestinci bez državljanstva koji su kao izbjeglice bili registrirani pri UNRWA-i općenito kao i konkretno podnositelji zahtjeva s invaliditetom. Osim toga, ako se situacija u Libanonu u međuvremenu pogoršala, to je bilo izvan kontrole i neovisno o volji osoba NB i AB²¹. Stoga predlažem da se na ovo pitanje odgovori imajući taj kontekst na umu.

48. Članak 12. stavak 1. točka (a) prva rečenica Direktive 2004/83 predviđa da državljanin treće zemlje ili osoba bez državljanstva nemaju pravo na stjecanje statusa izbjeglice ako su „obuhvaćeni člankom 1. D Ženevske konvencije, koji se odnosi na zaštitu ili pomoć što je pružaju tijela ili agencije Ujedinjenih naroda, osim [UNHCR-a]”.

49. Članak 1. odjeljak D Ženevske konvencije, na koji se upućuje u članku 12. stavku 1. točki (a) prvoj rečenici Direktive 2004/83, iz područja primjene te konvencije isključuje osobe koje „trenutno primaju” zaštitu ili pomoć od tijela ili agencije Ujedinjenih naroda osim UNHCR-a²².

¹⁷ Nezavisna odvjetnica E. Sharpston u svojem je mišljenju u predmetu Bolbol (C-31/09, EU:C:2010:119) zaključila da je izraz „osobe koje trenutno primaju [...] zaštitu ili pomoć” neodređen i u zemljopisnom i u vremenskom smislu.

¹⁸ Iz zahtjeva za prethodnu odluku jasno slijedi da sud koji je uputio taj zahtjev želi doznati mora li se ocjena *ex nunc* provesti povrh ili podredno ocjeni *ex tunc*.

¹⁹ U ovom slučaju Ministarstvo unutarnjih poslova

²⁰ Vidjeti po analogiji presudu od 13. siječnja 2021., Bundesrepublik Deutschland (Status osobe bez državljanstva palestinskog podrijetla) (C-507/19, EU:C:2021:3, t. 66.).

²¹ Međutim, u konačnici je na sudu koji je uputio zahtjev da to utvrdi. Vidjeti, nasuprot tomu, presudu od 13. siječnja 2021., Bundesrepublik Deutschland (Status osobe bez državljanstva palestinskog podrijetla) (C-507/19, EU:C:2021:3, t. 80.), u kojoj je Sud zaključio da članak 12. stavak 1. točku (a) drugu rečenicu Direktive 2011/95 treba tumačiti na način da se ne može smatrati da je UNRWA-ina zaštita ili pomoć prestala kada je osoba bez državljanstva palestinskog podrijetla napustila UNRWA-ino područje djelovanja i dobrovoljno se izložila ozbiljnoj ugrozi. Osim toga, Sud je u presudi od 19. prosinca 2012., Abed El Karem El Kott i dr. (C-364/11, EU:C:2012:826, t. 59.) utvrdio da puku odsutnost iz područja UNRWA-ine zaštite ili dobrovoljnu odluku o napuštanju tog područja nije moguće smatrati prestankom pomoći.

²² Vidjeti članak 1. odjeljak D prvi stavak Ženevske konvencije. Sud je naveo da taj razlog za isključenje iz područja primjene Ženevske konvencije, a tim više i Direktive 2004/83, treba usko tumačiti. Presuda od 17. lipnja 2010., Bolbol (C-31/09, EU:C:2010:351, t. 51.). Vidjeti također mišljenje nezavisne odvjetnice E. Sharpston u predmetu Bolbol (C-31/09, EU:C:2010:119, t. 74. i 75.). U tom je predmetu utvrđeno da N. Bolbol nije iskoristila UNRWA-inu pomoć prije nego što je napustila područje djelovanja te agencije i zatražila azil u Mađarskoj. Sud je stoga zaključio da nije bilo potrebno razmatrati, kao prvo, okolnosti u kojima se može smatrati da je takva pomoć „prestala zbog bilo kojeg razloga” ni, kao drugo, narav povlastica na koje je zbog prestanka te pomoći N. Bolbol možda *ipso facto* imala pravo na temelju Direktive 2004/83.

Članak 1. odjeljak D dalje predviđa da, ako takva zaštita ili pomoć „prestane uslijed bilo kojih razloga”²³, te osobe imaju *ipso facto* pravo na povlastice koje pruža ta konvencija²⁴. To u bitnome odgovara članku 12. stavku 1. točki (a) drugoj rečenici Direktive 2004/83.

50. U izrazu „at present receiving” („koje trenutno primaju”) prisutno je glagolsko vrijeme *present continuous*, koje se u engleskom jeziku standardno koristi za naznačivanje radnji koje se događaju upravo sada (u smislu „he is at present receiving a visitor from abroad” („kod njega je trenutno posjetitelj iz inozemstva”)) ili otprilike sada, odnosno u neposrednoj prošlosti, sadašnjosti ili neposrednoj budućnosti (u smislu „she is at present receiving many letters of congratulations” („ona trenutno prima mnoštvo pisama čestitke”). Stoga je jasno da se uporabom glagolskog vremena *present continuous* mogu obuhvatiti i događaji iz neposredne prošlosti i sadašnji događaji.

51. Međutim, posve neovisno o delikatnim jezičnim i gramatičkim analizama, u ovom je konkretnom kontekstu jasno da se uporabom glagolskog vremena *present continuous* htjelo obuhvatiti i događaje iz neposredne prošlosti i sadašnje događaje, kako bi se naglasila legitimnost kako pristupa *ex tunc* tako i pristupa *ex nunc*²⁵.

52. Ono što je u svakom slučaju presudno jest je li relevantna zaštita ili pomoć doista prestala zbog bilo kojih razloga²⁶. Iako članak 1. odjeljak D Ženevske konvencije – kao ni članak 12. stavak 1. točka (a) Direktive 2004/83 – ne predviđa izričito koji je trenutak relevantan za ocjenu prestanka zaštite ili pomoći koju provode nadležna nacionalna tijela ili sudovi, uporaba izraza „koje trenutno primaju”²⁷ u prvom stavku te odredbe i izraza „prestane” u njezinu drugom stavku²⁸ zagovara provedbu dinamične ocjene u okviru koje se promatra situacija u UNRWA-inu području djelovanja u trenutku odlaska podnositelja zahtjeva iz tog područja²⁹ te usto zahtijeva provedbu ocjene *ex nunc*. Tom pristupu u prilog ide sudska praksa Suda.

53. U tom pogledu iz presude od 19. prosinca 2012., *Abed El Karem El Kott i dr.* (C-364/11, EU:C:2012:826, t. 61., 63., 64. i 65.) jasno proizlazi da je Sud smatrao da je za potrebe ocjenjivanja je li pomoć ili zaštita doista prestala u smislu članka 12. stavka 1. točke (a) Direktive 2004/83 na nadležnim nacionalnim tijelima i sudovima da utvrde može li se odlazak dotične osobe opravdati

²³ A položaj tih osoba nije određen u skladu s odgovarajućim rezolucijama koje je usvojila Opća skupština Ujedinjenih naroda

²⁴ Vidjeti članak 1. odjeljak D drugi stavak Ženevske konvencije.

²⁵ To je u bitnome slučaj i u francuskoj jezičnoj verziji Ženevske konvencije, u kojoj se koriste prezent, futur i buduće svršeno vrijeme („future antérieur”). U tom smislu, članak 1. odjeljak D u prvom podstavku predviđa da „[c]ette Convention ne sera pas applicable aux personnes qui bénéficient actuellement d’une protection ou d’une assistance [...]”, a u drugom podstavku da „[l]orsque cette protection ou cette assistance aura cessé pour une raison quelconque, [...]”. Uporaba riječi „aura cessé” u futur perfektu sugerira da se zaštita ili pomoć više ne pruža.

²⁶ Vidjeti također presudu od 19. prosinca 2012., *Abed El Karem El Kott i dr.* (C-364/11, EU:C:2012:826, t. 65.). Sud je u presudi od 13. siječnja 2021., *Bundesrepublik Deutschland* (Status osobe bez državljanstva palestinskog podrijetla) (C-507/19, EU:C:2021:3, t. 56.) naveo da su nadležna upravna ili pravosudna tijela osobito dužna provjeriti može li dotična osoba konkretno uživati tu zaštitu ili pomoć.

²⁷ Koji ne upućuje na točno određeni trenutak

²⁸ Smatram da su izraz „trenutno primaju” iz članka 1. odjeljka D prvog stavka Ženevske konvencije i izraz „prestane” iz drugog stavka tog članka usko povezani jer su zapravo jukstapozicionirani.

²⁹ Sud je u presudi od 19. prosinca 2012., *Abed El Karem El Kott i dr.* (C-364/11, EU:C:2012:826, t. 52.) utvrdio da članak 12. stavak 1. točke (a) prvu rečenicu Direktive 2004/83 treba tumačiti na način da razlog za isključenje osobe iz statusa izbjeglice koji je predviđen u toj odredbi obuhvaća ne samo osobe koje trenutno koriste UNRWA-inu zaštitu *nego i osobe koje su takvu pomoć koristile nedugo prije nego što su u državi članici podnijele zahtjev za azil*, ali pod uvjetom da ta pomoć nije prestala u smislu članka 12. stavka 1. točke (a) druge rečenice te direktive.

razlozima koji su bili izvan njezine kontrole i neovisni o njezinoj volji te su je prisilili da napusti UNRWA-ino područje djelovanja o kojem je riječ i na taj način spriječili da primi UNRWA-inu zaštitu ili pomoć³⁰.

54. Sud je stoga zaključio da je situacija koja je na odgovarajućem području postojala u trenutku kada ga je dotična osoba napustila bila relevantna³¹. Međutim, ostaje pitanje mogu/moraju li nadležna nacionalna tijela, ili u konačnici sud u postupku nadzora, uzeti u obzir i sve činjenice koje su potrebne za provedbu aktualne ocjene danog slučaja – osobito eventualne nove dokaze ili činjenice koji su se pojavili otkad su podnositelji zahtjeva kao što su NB i AB napustili UNRWA-ino područje djelovanja.

55. Iz nedavne presude od 13. siječnja 2021., Bundesrepublik Deutschland (Status osobe bez državljanstva palestinskog podrijetla) (C-507/19, EU:C:2021:3, t. 51. do 67.) jasno proizlazi da se pitanje prestanka UNRWA-ine zaštite ili pomoći u smislu članka 12. stavka 1. točke (a) druge rečenice Direktive 2004/83 mora temeljiti na pojedinačnoj ocjeni svih relevantnih dokaza ili činjenica povezanih sa situacijom koja je postojala u trenutku u kojem su podnositelji zahtjeva napustili UNRWA-ino područje djelovanja te situacijom koja postoji u trenutku u kojem sud donosi presudu u postupku pobijanja odluke kojom je uskraćen status izbjeglice. Sud u tom smislu u točki 59. te presude izričito upućuje na trenutak napuštanja UNRWA-ina područja djelovanja, dok u točki 56. te presude navodi da su nadležna upravna ili pravosudna tijela dužna provjeriti *može li* osoba bez državljanstva palestinskog podrijetla *primiti* UNRWA-inu zaštitu ili pomoć³².

56. Iako se presuda od 13. siječnja 2021., Bundesrepublik Deutschland (Status osobe bez državljanstva palestinskog podrijetla) (C-507/19, EU:C:2021:3) odnosila na zemljopisni obuhvat UNRWA-ina područja djelovanja, a ne na trenutak s obzirom na koji treba ocijeniti prestanak UNRWA-ine zaštite ili pomoći, ne vidim valjanog razloga za to da se u ovom predmetu odstupi od pristupa primijenjenog u toj presudi. Naime, suprotan zaključak mogao bi dovesti do donošenja odluka i presuda koje ne odgovaraju stvarnosti kojoj su podnositelji zahtjeva izloženi. Kako je to istaknuo Ured Visokog povjerenika Ujedinjenih naroda za izbjeglice (Ujedinjena Kraljevina), takav bi pristup bio neprirodan.

57. Stoga je na nadležnim nacionalnim tijelima i sudovima da provedu pojedinačnu ocjenu *svih* relevantnih elemenata kako bi utvrdili ne samo može li se odlazak podnositelja zahtjeva za status izbjeglice iz UNRWA-ina područja djelovanja u smislu članka 12. stavka 1. točke (a) druge rečenice Direktive 2004/83 opravdati razlozima koji su izvan njihove kontrole i neovisni o njihovoj volji (te su im stoga onemogućili primanje UNRWA-ine zaštite ili pomoći) nego i jesu li trenutno onemogućeni u primanju takve zaštite ili pomoći zato što se situacija u dotičnom području djelovanja navodno pogoršala zbog razloga koji su bili izvan njihove kontrole i neovisni o njihovoj volji.

58. S obzirom na navedeno, smatram da se svi relevantni elementi dotične situacije moraju pojedinačno ocijeniti kako bi se utvrdilo je li UNRWA prestala pružati zaštitu ili pomoć u smislu članka 12. stavka 1. točke (a) druge rečenice Direktive 2004/83. To zahtjeva analizu okolnosti koje

³⁰ Sud je u točki 65. te presude zaključio da je stoga na nadležnim nacionalnim tijelima da utvrde, provedbom pojedinačne ocjene zahtjeva za azil, je li ta osoba bila prisiljena napustiti područje djelovanja takvog tijela ili agencije, o čemu je riječ ako je sigurnost te osobe bila ozbiljno ugrožena te *to tijelo ili agencija stoga nisu mogli jamčiti da će uvjeti života te osobe na tom području biti u skladu s onima koje su to tijelo ili agencija dužni osigurati*.

³¹ Vidjeti također presudu od 25. srpnja 2018., Alheto (C-585/16, EU:C:2018:584, t. 86.).

³² Vidjeti također točku 57. te presude.

su navodno prisilile podnositelja zahtjeva da napusti UNRWA-ino područje djelovanja u danom trenutku kao i ocjenu *ex nunc* (prospektivnu ocjenu) pitanja može li podnositelj trenutno koristiti takvu zaštitu ili pomoć.

C. Drugo pitanje

59. Sud koji je uputio zahtjev svojim drugim pitanjem – koje je relevantno samo za slučaj da Sud zaključi da je za odgovor na pitanje je li UNRWA prestala pružati zaštitu ili pomoć u smislu članka 12. stavka 1. točke (a) druge rečenice Direktive 2004/83 potrebno provesti analizu okolnosti koje su navodno prisilile podnositelja zahtjeva da napusti UNRWA-ino područje djelovanja u danom trenutku kao i ocjenu *ex nunc* (prospektivnu ocjenu) pitanja može li podnositelj zahtjeva trenutno koristiti takvu zaštitu ili pomoć – želi doznati pada li teret dokazivanja toga da razlog zbog kojeg je podnositelj zahtjeva napustio UNRWA-ino područje djelovanja više ne postoji na državu članicu.

60. Sud koji je uputio zahtjev u tom pogledu propituje je li se legitimno analogno tomu oslanjati na klauzulu o prestanku statusa iz članka 11. Direktive 2004/83 na način da, kada podnositelj zahtjeva može retrospektivno dokazati kvalificirajući razlog zbog kojeg je napustio UNRWA-ino područje djelovanja, teret dokazivanja da takav razlog više ne postoji pada na državu članicu³³?

61. Sud je u presudi od 19. prosinca 2012., *Abed El Karem El Kott i dr.* (C-364/11, EU:C:2012:826, t. 76. i 77.) naveo da osoba koja *ipso facto* ima pravo na povlastice iz Direktive 2004/83 mora podnijeti zahtjev za status izbjeglice, koji moraju ispitati nadležna tijela odgovorne države članice. Ta tijela prilikom tog ispitivanja moraju provjeriti ne samo da je podnositelj zahtjeva zatražio pomoć od UNRWA-e te da je ta pomoć prestala nego i da se na njega ne primjenjuje nijedan od razloga za isključenje predviđenih u članku 12. stavku 1. točki (b) ili stavcima 2. i 3. Direktive 2004/83. Osim toga, sud je naveo da članak 11. točku (f) Direktive 2004/83, u vezi s člankom 14. stavkom 1. te direktive, treba tumačiti na način da dotična osoba prestaje biti izbjeglica ako se može vratiti na UNRWA-ino područje djelovanja na kojem je imala prethodno uobičajeno boravište, zato što okolnosti na temelju kojih je stekla status izbjeglice više ne postoje.

62. U svakom slučaju, iz točke 71. te presude proizlazi da je Sud smatrao da dobrovoljno nekorištenje UNRWA-ine pomoći ne može dovesti do primjene članka 12. stavka 1. točke (a) Direktive 2004/83 (te time ni članka 1. odjeljka D prvog stavka Ženevske konvencije), koja bi takvoj osobi omogućila da *ipso facto* stekne status izbjeglice. To je zato što se člankom 1. odjeljkom D te konvencije htjelo osobe koje mogu koristiti UNRWA-inu pomoć isključiti iz povlastica koje pruža Ženevska konvencija. To pak znači – kako to barem prešutno proizlazi iz te presude – da osobe koje zbog „bilo kojeg razloga” više ne mogu koristiti UNRWA-inu pomoć (to jest, kada to nekorištenje *nije* dobrovoljno) *ipso facto* imaju pravo na status izbjeglice za potrebe tih odredbi.

63. Iz presude od 13. siječnja 2021., *Bundesrepublik Deutschland* (Status osobe bez državljanstva palestinskog podrijetla) (C-507/19, EU:C:2021:3, t. 42.) slijedi da članak 14. Direktive 2004/83 (te time i njezin članak 11.) u pogledu prestanka statusa izbjeglice *izričito pretpostavljaju* da je taj

³³ Iako se klauzula o prestanku statusa nalazi u članku 11. Direktive 2004/83, članak 14. stavak 2. te direktive jest taj koji predviđa da, „[n]e dovodeći u pitanje dužnost izbjeglice u skladu s člankom 4. stavkom 1. da iznese sve relevantne činjenice i dostavi sve relevantne dokaze koje mu/joj stoje na raspolaganju, država članica koja je odobrila status izbjeglice mora u svakom pojedinačnom slučaju dokazati da je dotična osoba prestala biti ili da nikad nije ni bila izbjeglica”.

status već odobren. Budući da osobama NB i AB još nije odobren status izbjeglice na temelju nacionalnih odredbi kojima je Direktiva 2004/83 prenesena te da se mogućnost odobravanja tog statusa trenutačno razmatra, ni članak 11. ni članak 14. Direktive 2004/83 nisu relevantni.

64. Kada je riječ o naravi ocjene zahtjeva za status izbjeglice koji su NB i AB podnijeli, članak 13. Direktive 2004/83 (koji je naslovljen „Odobranje statusa izbjeglice”) propisuje da će „[d]ržave članice [...] odobriti izbjeglički status državljaninu treće zemlje ili osobi bez državljanstva koja ispunjava uvjete za stjecanje statusa izbjeglice u skladu s poglavljima II. i III.”. Stoga, da bi podnositelj zahtjeva imao pravo na status izbjeglice u skladu s člankom 12. stavkom 1. točkom (a) drugom rečenicom Direktive 2004/83 – koji se nalazi u poglavlju III. te direktive – mora se provesti procjena činjenica i okolnosti u skladu s člankom 4. te direktive (koji se nalazi u poglavlju II.).

65. Prema članku 4. stavku 1. Direktive 2004/83, države članice *mog* utvrditi kao obvezu podnositelja zahtjeva da čim prije dostavi sve potrebne elemente kojima će potkrijepiti svoj zahtjev za međunarodnu zaštitu. Dužnost je države članice da u suradnji s podnositeljem zahtjeva procijeni odgovarajuće elemente zahtjeva³⁴.

66. Iz ustaljene sudske prakse u pogledu članka 4. stavka 1. Direktive 2004/83 proizlazi da, iako je načelno dužnost podnositelja zahtjeva da dostavi sve potrebne elemente kako bi potkrijepio svoj zahtjev, ostaje činjenica da je dužnost države članice da surađuje s podnositeljem zahtjeva u fazi procjenjivanja odgovarajućih elemenata tog zahtjeva³⁵. Ta obveza države članice da surađuje stoga znači, u praksi, da ako elementi koje podnositelj zahtjeva za međunarodnu zaštitu dostavi nisu potpuni, *aktualni* ili relevantni zbog bilo kojeg razloga, dotična država članica u toj fazi postupka mora aktivno surađivati s podnositeljem zahtjeva, kako bi se mogli prikupiti svi elementi koji su potrebni da bi se zahtjev potkrijepio. Država članica usto može biti u boljoj mogućnosti steći pristup određenim vrstama dokumenata³⁶.

67. U bitnome, podnositelji zahtjeva kao što su NB i AB mogu na temelju članka 4. stavka 1. Direktive 2004/83 biti dužni dostaviti samo one dokaze koji su im razumno dostupni. Dakle, mogu postojati informacije, podaci, dokumentacija itd. o konkretnim okolnostima koje postoje nakon njihova odlaska iz UNRWA-ina područja djelovanja kojima ne mogu razumno pristupiti ili

³⁴ Nadležna tijela moraju prilagoditi načine ocjene izjava i dokumentacije ili drugih dokaza ovisno o karakteristikama svake pojedinačne kategorije zahtjeva za azil, poštujući pritom prava zajamčena Poveljom. Osim toga, u skladu s člankom 4. stavkom 3. točkom (c) Direktive 2004/83, ta procjena treba biti pojedinačna, pri čemu se moraju uzeti u obzir položaj i osobne okolnosti tražitelja, uključujući čimbenike kao što su njegovo podrijetlo, spol i dob. Presuda od 2. prosinca 2014., A i dr. (C-148/13 do C-150/13, EU:C:2014:2406, t. 54. i 57.). Sud je u presudi od 24. travnja 2018., MP (Supsidijarna zaštita žrtve mučenja) (C-353/16, EU:C:2018:276, t. 33.) naveo da je, na temelju članka 4. stavka 4. Direktive 2004/83, postojanje prethodne ozbiljne nepravde ozbiljna naznaka da će podnositelj zahtjeva ponovno pretrpjeti ozbiljnu nepravdu. Međutim, ta odredba usto određuje da to nije tako kad postoje ozbiljni razlozi za vjerovanje da se takva ozbiljna nepravda koja je prethodno pretrpljena neće ponoviti ili izvršiti. Članak 4. stavak 5. Direktive 2004/83, za koji smatram da može biti posebno relevantan u kontekstu glavnog postupka, predviđa uvjete pod kojima država članica, ako primjenjuje načelo prema kojem je dužnost podnositelja zahtjeva potkrijepiti dokazima zahtjev za međunarodnu zaštitu, mora smatrati da određenim aspektima izjava podnositelja zahtjeva ne treba potvrditi. Ti uvjeti, među ostalim, uključuju činjenicu da su izjave podnositelja zahtjeva dosljedne i prihvatljive te da ne proturječe dostupnim posebnim i općim informacijama relevantnima za njegov slučaj, kao i činjenicu da je utvrđena opća vjerodostojnost podnositelja zahtjeva. Vidjeti po analogiji presude od 25. siječnja 2018., F (C-473/16, EU:C:2018:36, t. 33.), od 19. studenoga 2020., Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (Vojna služba i azil) (C-238/19, EU:C:2020:945, t. 55.) i od 10. lipnja 2021., Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Novi elementi ili nova utvrđenja) (C-921/19, EU:C:2021:478, t. 43.), u pogledu članka 4. Direktive 2011/95, koji glasi slično članku 4. Direktive 2004/83.

³⁵ Izjave podnositelja zahtjeva za međunarodnu zaštitu samo su polazna točka u postupku procjene činjenica i okolnosti koju provode nadležna tijela. Po analogiji vidjeti, u pogledu članka 4. stavka 1. Direktive 2011/95, presudu od 25. siječnja 2018., F (C-473/16, EU:C:2018:36, t. 28.).

³⁶ Presude od 22. studenoga 2012., M. (C-277/11, EU:C:2012:744, t. 65. i 66.) i od 2. prosinca 2014., A i dr. (C-148/13 do C-150/13, EU:C:2014:2406, t. 54. do 57.)

ih dostaviti. U takvim je slučajevima dužnost dotične države članice da aktivno surađuje s podnositeljima zahtjeva u prikupljanju i procjeni takvih aktualnih informacija, podataka, dokumentacije itd. o tamošnjoj situaciji.

68. Stoga smatram da se ocjena ima li podnositelj zahtjeva pravo na status izbjeglice u smislu članka 12. stavka 1. točke (a) druge rečenice Direktive 2004/83 mora provesti u skladu s člankom 4. te direktive i sudskom praksom koja se odnosi na tu odredbu. Iako je načelno dužnost podnositelja zahtjeva da dostavi sve potrebne elemente kako bi potkrijepio svoj zahtjev, dužnost je države članice da surađuje s podnositeljem zahtjeva u fazi procjenjivanja odgovarajućih elemenata tog zahtjeva. Ako elementi koje podnositelj zahtjeva za međunarodnu zaštitu dostavi nisu potpuni, aktualni ili relevantni zbog bilo kojeg razloga, dotična država članica u toj fazi postupka mora aktivno surađivati s podnositeljem zahtjeva, kako bi se mogli prikupiti svi elementi koji su potrebni da bi se zahtjev potkrijepio.

D. Treće pitanje

69. Sud koji je uputio zahtjev svojim trećim pitanjem u bitnome želi doznati je li, kako bi se utvrdilo jesu li podnositelji zahtjeva za status izbjeglice u smislu članka 12. stavka 1. točke (a) druge rečenice Direktive 2004/83 bili prisiljeni napustiti UNRWA-ino područje djelovanja, potrebno dokazati da je UNRWA ili država u kojoj ona djeluje, u ovom slučaju Libanon, tim osobama namjerno nanijela nepravdu ili uskratila pomoć (činjenjem ili nečinjenjem).

70. Sud koji je uputio zahtjev u tom pogledu ističe presude od 18. prosinca 2014., M'Boj (C-542/13, EU:C:2014:2452) i od 24. travnja 2018., MP (Supsidijarna zaštita žrtve mučenja) (C-353/16, EU:C:2018:276), koje se obje odnose na kriterije za postojanje prava na supsidijarnu zaštitu i pojam ozbiljne nepravde u smislu članka 15. točke (b) Direktive 2004/83 prema teško bolesnim osobama. Sud je u tim presudama u bitnome utvrdio da se, u skladu s člankom 15. točkom (b) Direktive 2004/83, osoba na nepostojanje odgovarajuće zdravstvene skrbi ili infrastrukture u svojoj zemlji podrijetla radi dokazivanja ozbiljne nepravde može pozivati samo ako joj je zdravstvena skrb namjerno uskraćena. Općeniti problemi ili nedostaci nisu dovoljni.

71. Uvodno ističem da se, prema mojem mišljenju, članak 12. stavak 1. točka (a) druga rečenica Direktive 2004/83 – koji se odnosi na veoma specifične okolnosti u kojima se osobama obuhvaćenima člankom 1. odjeljkom D Ženevske konvencije može odobriti status izbjeglice na temelju te direktive – ne tiče okolnosti u kojima se može odobriti supsidijarna zaštita na temelju članka 15. točke (b) te direktive.

72. Osim toga, smatram da na treće pitanje treba negativno odgovoriti jer bi tumačenje članka 12. stavka 1. točke (a) druge rečenice Direktive 2004/83 prema kojem je za odobravanje statusa izbjeglice na temelju te direktive potrebno da je UNRWA ili država u kojoj ona djeluje osobi koja zahtijeva taj status namjerno nanijela nepravdu ili uskratila pomoć bilo *contra legem*, s obzirom na to da se protivi jasnom i kogentnom tekstu te odredbe kao i članka 1. odjeljka D Ženevske konvencije. Obje odredbe nedvosmisleno predviđaju da dotične osobe *ipso facto* imaju pravo na povlastice iz te direktive i konvencije kada je UNRWA-ina zaštita ili pomoć prestala zbog *bilo kojeg razloga*.

73. Osim toga, Sud je u presudi od 19. prosinca 2012., Abed El Karem El Kott i dr. (C-364/11, EU:C:2012:826, t. 65.) potvrdio da članak 12. stavak 1. točku (a) drugu rečenicu Direktive 2004/83 treba tumačiti na način da prestanak UNRWA-ine zaštite ili pomoći „zbog bilo kojeg razloga” uključuje situaciju u kojoj je osoba, nakon što je doista koristila takvu zaštitu ili pomoć, prestala

tu zaštitu ili pomoć primati zbog razloga koji je bio izvan njezine kontrole i neovisan o njezinoj volji. Kako to Komisija pravilno ističe, ne postoji uvjet da je UNRWA ili država u kojoj ona djeluje³⁷ postupila namjerno ili na diskriminirajući način. Dovoljno je da su osobe UNRWA-inu pomoć ili zaštitu prestale primati zbog razloga koji su bili izvan njihove kontrole i neovisni o njihovoj volji³⁸.

74. Ako se dokaže da je UNRWA ili država u kojoj ona djeluje osobama namjerno nanijela nepravdu ili uskratila pomoć ili zaštitu (činjenjem ili nečinjenjem), takvi su dokazi, logično, osobito relevantni. Međutim, za potrebe članka 12. stavka 1. točke (a) druge rečenice Direktive 2004/83 nije potrebno dokazati takvu namjeru. Kako je to Sud naveo u presudi od 13. siječnja 2021., Bundesrepublik Deutschland (Status osobe bez državljanstva palestinskog podrijetla) (C-507/19, EU:C:2021:3, t. 67.), u obzir se moraju uzeti svi relevantni elementi.

75. Stoga, prema mojem mišljenju, kako bi se utvrdilo jesu li podnositelji zahtjeva za status izbjeglice u smislu članka 12. stavka 1. točke (a) druge rečenice Direktive 2004/83 bili prisiljeni napustiti UNRWA-ino područje djelovanja, nije potrebno dokazati da je UNRWA ili država u kojoj ona djeluje tim osobama namjerno nanijela nepravdu ili uskratila pomoć (činjenjem ili nečinjenjem). Umjesto toga, potrebno je utvrditi, kako je to Sud istaknuo u presudi od 19. prosinca 2012., Abed El Karem El Kott i dr. (C-364/11, EU:C:2012:826, t. 65.), jesu li ti podnositelji zahtjeva UNRWA-inu pomoć ili zaštitu prestali primati zbog razloga koji su bili izvan njihove kontrole i neovisni o njihovoj volji. Osim toga, ta pomoć ili zaštita mora biti djelotvorna.

E. Četvrto pitanje

76. Sud koji je uputio zahtjev svojim četvrtim pitanjem želi doznati je li pomoć koju osobama kao što su tužitelji pružaju sudionici civilnog društva kao što su nevladine organizacije relevantna za potrebe članka 12. stavka 1. točke (a) druge rečenice Direktive 2004/83. U tom se kontekstu mora razmotriti i uloga države u kojoj UNRWA djeluje.

77. Iz teksta članka 1. odjeljka D Ženevske konvencije i članka 12. stavka 1. točke (a) Direktive 2004/83 jasno proizlazi da se te odredbe trenutačno odnose samo na jednog sudionika zaštite ili pomoći, to jest na UNRWA-u³⁹.

78. U skladu s ustaljenom sudskom praksom, članak 12. stavak 1. točka (a) Direktive 2011/95 primjenjuje se ako se na temelju pojedinačne ocjene *svih relevantnih elemenata* pokaže da se dotična osoba bez državljanstva palestinskog podrijetla nalazi u situaciji u kojoj je njezina osobna sigurnost ozbiljno ugrožena i da joj UNRWA, iako je ta osoba zatražila njezinu pomoć, ne može osigurati životne uvjete u skladu sa svojom zadaćom pa je ta osoba stoga primorana, zbog

³⁷ Vidjeti također moj odgovor na četvrto pitanje suda koji je uputio zahtjev, koje se odnosi na ulogu te države kao sudionika zaštite ili pomoći.

³⁸ Pored toga, Sud je izričito naveo da pomoć ili zaštita mora biti „djelotvorna”. Puko postojanje tijela ili agencije koji su zaduženi za pružanje pomoći ili zaštite nije dovoljno. Presuda od 19. prosinca 2012., Abed El Karem El Kott i dr. (C-364/11, EU:C:2012:826, t. 60.)

³⁹ Iako se UNRWA u njima ne spominje imenom

okolnosti neovisnih o svojoj volji, napustiti UNRWA-ino područje djelovanja⁴⁰. Sud je usto naveo da UNRWA-ina djelotvorna zaštita ili pomoć na području djelovanja te agencije mora dotičnoj osobi omogućavati da ondje sigurno boravi, u „dostojnim životnim uvjetima”⁴¹.

79. Iako članak 1. odjeljak D Ženevske konvencije, članak 12. stavak 1. točka (a) Direktive 2004/83 i sudska praksa govore samo o UNRWA-inoj zaštiti ili pomoći, smatram da u tom kontekstu nije moguće zanemariti ulogu države u kojoj UNRWA djeluje. Očito je da UNRWA ne djeluje u vakuumu te dotična država ima ključnu ulogu u omogućavanju UNRWA-i da djelotvorno obavlja svoje zadaće i osigurava dotičnim osobama da žive u dostojnim uvjetima⁴². To znači da je u okviru cjelovite ocjene svih relevantnih okolnosti koja se provodi za potrebe članka 12. stavka 1. točke (a) druge rečenice Direktive 2004/83 u obzir potrebno uzeti i pozitivan i negativan utjecaj radnji te države kao i opće sigurnosne i životne uvjete palestinskih izbjeglica (kao što su tužitelji) koji borave u njoj (u ovom slučaju u Libanonu).

80. U tom smislu, primjerice, ako palestinski izbjeglica ima stvarno pravo na trajan pristup obrazovanju i zdravstvenoj skrbi koje pruža dotična država, smatram da to treba uzeti u obzir u okviru cjelovite ocjene svih relevantnih okolnosti koja se provodi za potrebe članka 12. stavka 1. točke (a) druge rečenice Direktive 2004/83. Logično, bilo bi neprirodno usredotočiti se isključivo na UNRWA-inu zaštitu ili pomoć jer adekvatnost razmjera praktične zaštite ili pomoći ovisi o kontekstu u kojem ta agencija djeluje.

81. Međutim, u tom se pogledu iz spisa kojim Sud raspolaže čini (pod uvjetom da to provjeri sud koji je uputio zahtjev) da se palestinski izbjeglice u Libanonu suočavaju s pravnim ili drugim, činjeničnim ograničenjima pristupa državnim uslugama, kao što su zdravstvena skrb i obrazovanje. Ako sud koji je uputio zahtjev utvrdi da je to doista tako, u tim bi okolnostima bilo nerealno pretpostaviti da navodni nedostaci u razmjeru takve zaštite ili pomoći ne utječu na palestinske izbjeglice više nego na ostatak stanovništva.

82. Nadalje, prema mojem mišljenju (kako sam to već naveo), ako UNRWA-u u obavljanju zadaću ometa ili ograničava sve gora politička i gospodarska situacija u dotičnoj državi, a ne izravne radnje te države, i takve su okolnosti iznimno relevantne za potrebe ocjene primjenjivosti članka 12. stavka 1. točke (a) druge rečenice Direktive 2004/83.

83. Osim toga, ne može se zanemariti važna uloga koju u tom kontekstu imaju sudionici civilnog društva kao što su nevladine organizacije⁴³. Tako, primjerice, ako nevladine organizacije djeluju pod UNRWA-inim okriljem ili ih je UNRWA pravno angažirala da u njezino ime pružaju zaštitu ili pomoć, to se mora uzeti u obzir prilikom ocjenjivanja djelotvornosti zaštite ili pomoći koju UNRWA pruža. Nevladine organizacije u takvim okolnostima zapravo djeluju kao UNRWA-ini posrednici.

⁴⁰ Presuda od 13. siječnja 2021., Bundesrepublik Deutschland (Status osobe bez državljanstva palestinskog podrijetla) (C-507/19, EU:C:2021:3, t. 51.)

⁴¹ Vidjeti u tom pogledu presudu od 13. siječnja 2021., Bundesrepublik Deutschland (Status osobe bez državljanstva palestinskog podrijetla) (C-507/19, EU:C:2021:3, t. 54.)

⁴² Ured Visokog povjerenika Ujedinjenih naroda za izbjeglice (Ujedinjena Kraljevina) svojem je odgovoru na pitanje Suda priložio UNRWA-in dopis u kojem je ona navela da „ne upravlja izbjegličkim kampovima i nije odgovorna za zaštitu tjelesne sigurnosti niti za održavanje reda i mira u pet UNRWA-inih područja djelovanja. Odgovornost za osiguravanje tjelesne sigurnosti palestinskih izbjeglica koji borave na nekom od pet UNRWA-inih područja djelovanja spada pod suverenitet i nadležnost dotične vlade domaćina.”

⁴³ Radi jednostavnosti sve te sudionike nazivat ću nevladinim organizacijama.

84. Osim toga, smatram da se u obzir mora uzeti i pomoć koju pružaju nevladine organizacije koje djeluju pod okriljem države u kojoj UNRWA djeluje, kad ih je država pravno angažirala za pružanje takve pomoći u njezino ime, pod uvjetom da – a to je ključan uvjet – palestinski izbjeglice imaju pravo na pristup zaštiti ili pomoći koju te nevladine organizacije pružaju te da je ta zaštita ili pomoć djelotvorna i trajna. Nije dovoljna zaštita ili pomoć koja je *ad hoc* ili privremena.

85. Sva ostala pomoć koju osobama kao što su tužitelji pružaju nevladine organizacije koje ne djeluju pod okriljem UNRWA-e/države u kojoj UNRWA djeluje ili koje UNRWA/država u kojoj UNRWA djeluje nije pravno angažirala da zaštitu ili pomoć pružaju u njezino ime nije relevantna za potrebe članka 12. stavka 1. točke (a) druge rečenice Direktive 2004/83 jer se dostupnost, djelotvornost i trajnost takve zaštite ili pomoći ne može jamčiti, a ni valjano procijeniti. Takva zaštita ili pomoć – iako je nedvojbeno vrijedna – po samoj je svojoj naravi nestabilna i neizvjesna. Ona kao takva ne može odrediti ima li dotična osoba prava na temelju članka 12. stavka 1. točke (a) druge rečenice Direktive 2004/83.

86. Stoga smatram da je zaštita ili pomoć koju palestinskim izbjeglicama pružaju sudionici civilnog društva, kao što su nevladine organizacije, koji djeluju pod UNRWA-inim okriljem ili ih je UNRWA pravno angažirala da u njezino ime pružaju tu zaštitu ili pomoć relevantna za potrebe članka 12. stavka 1. točke (a) druge rečenice Direktive 2004/83, pod uvjetom da dotični izbjeglice imaju pravo na pristup zaštiti ili pomoći koju ti sudionici, kao što su nevladine organizacije, pružaju te da je ta zaštita ili pomoć djelotvorna i trajna. S druge strane, nije dovoljna zaštita ili dobrotvorna pomoć koja je *ad hoc* ili privremena. Sva ostala pomoć koju pružaju sudionici civilnog društva nije relevantna za potrebe članka 12. stavka 1. točke (a) druge rečenice Direktive 2004/83 jer se dostupnost, djelotvornost i trajnost takve zaštite ili pomoći ne može jamčiti, a ni valjano procijeniti.

VI. Zaključak

87. S obzirom na navedeno, predlažem da se na pitanja koja je uputio First-tier Tribunal (Immigration and Asylum Chamber) (Prvostupanjski sud, Odjel za imigraciju i azil, Ujedinjena Kraljevina) odgovori na sljedeći način:

1. Svi relevantni elementi dotične situacije moraju se pojedinačno ocijeniti kako bi se utvrdilo je li Agencija Ujedinjenih naroda za pomoć palestinskim izbjeglicama na Bliskom istoku (UNRWA) prestala pružati zaštitu ili pomoć u smislu članka 12. stavka 1. točke (a) druge rečenice Direktive Vijeća 2004/83/EZ od 29. travnja 2004. o minimalnim standardima za kvalifikaciju i status državljanina treće zemlje ili osoba bez državljanstva kao izbjeglica ili osoba kojima je na drugi način potrebna međunarodna zaštita te o sadržaju odobrene zaštite. To zahtijeva analizu okolnosti koje su navodno prisilile podnositelja zahtjeva da napusti UNRWA-ino područje djelovanja u danom trenutku kao i ocjenu *ex nunc* (prospektivnu ocjenu) pitanja može li podnositelj trenutno koristiti takvu zaštitu ili pomoć.
2. Ocjena ima li podnositelj zahtjeva pravo na status izbjeglice u smislu članka 12. stavka 1. točke (a) druge rečenice Direktive 2004/83 mora se provesti u skladu s člankom 4. te direktive i sudskom praksom koja se odnosi na tu odredbu. Iako je načelno dužnost podnositelja zahtjeva da dostavi sve potrebne elemente kako bi potkrijepio svoj zahtjev, dužnost je države članice da surađuje s podnositeljem zahtjeva u fazi procjenjivanja odgovarajućih elemenata tog zahtjeva. Ako elementi koje podnositelj zahtjeva za međunarodnu zaštitu dostavi nisu potpuni, aktualni

ili relevantni zbog bilo kojeg razloga, dotična država članica u toj fazi postupka mora aktivno surađivati s podnositeljem zahtjeva, kako bi se mogli prikupiti svi elementi koji su potrebni da bi se zahtjev potkrijepio.

3. Kako bi se utvrdilo jesu li podnositelji zahtjeva za status izbjeglice u smislu članka 12. stavka 1. točke (a) druge rečenice Direktive 2004/83 bili prisiljeni napustiti UNRWA-ino područje djelovanja, nije potrebno dokazati da je UNRWA ili država u kojoj ona djeluje tim osobama namjerno nanijela nepravdu ili uskratila pomoć (činjenjem ili nečinjenjem). Umjesto toga, potrebno je utvrditi jesu li ti podnositelji zahtjeva UNRWA-inu pomoć ili zaštitu prestali primati zbog razloga koji su bili izvan njihove kontrole i neovisni o njihovoj volji. Osim toga, ta pomoć ili zaštita mora biti djelotvorna.
4. Zaštita ili pomoć koju palestinskim izbjeglicama pružaju sudionici civilnog društva, kao što su nevladine organizacije, koji djeluju pod UNRWA-inim okriljem ili ih je UNRWA pravno angažirala da u njezino ime pružaju tu zaštitu ili pomoć relevantna je za potrebe članka 12. stavka 1. točke (a) druge rečenice Direktive 2004/83, pod uvjetom da dotični izbjeglice imaju pravo na pristup zaštiti ili pomoći koju ti sudionici, kao što su nevladine organizacije, pružaju te da je ta zaštita ili pomoć djelotvorna i trajna. S druge strane, nije dovoljna zaštita ili dobrotvorna pomoć koja je *ad hoc* ili privremena. Sva ostala zaštita ili pomoć koju pružaju sudionici civilnog društva nije relevantna za potrebe članka 12. stavka 1. točke (a) druge rečenice Direktive 2004/83 jer se dostupnost, djelotvornost i trajnost takve zaštite ili pomoći ne može jamčiti, a ni valjano procijeniti.