Zbiór Orzeczeń

OPINIA RZECZNIKA GENERALNEGO
ELEANOR SHARPSTON
przedstawiona w dniu 13 września 2012 r.[1]

Sprawa C-364/11

Mostafa Abed El Karem El Kott,
Chadi Amin A Radi,
Hazem Kamel Ismail
przeciwko
Bevándorlási és Állampolgársági HivatalENSZ Menekültügyi Főbiztosság (interwenient)

[wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym złożony przez Fővárosi Bíróság (Węgry)]

Dyrektywa 2004/83 WE — Przesłanki, które muszą spełnić obywatele państw trzecich lub bezpaństwowcy ubiegający się o status uchodźcy — Bezpaństwowcy pochodzenia palestyńskiego, którzy skorzystali z pomocy UNRWA — Znaczenie określeń „[j]eśli taka ochrona lub pomoc ustała z jakichkolwiek powodów" i „upoważnione, aby stać się beneficjentami niniejszej dyrektywy"

1. Do Trybunału zwrócono się ponownie o dokonanie wykładni art. 12 ust. 1 lit. a) dyrektywy 2004/83/WE[2] (który w rezultacie dokonuje transpozycji do prawa Unii art. 1 część D konwencji genewskiej z dnia 28 lipca 1951 r. dotyczącej statusu uchodźców[3]) odnośnie do znaczenia określenia „stać się beneficjentami niniejszej dyrektywy", do czego upoważnieni są uchodźcy palestyńscy, którzy korzystali z ochrony lub pomocy UNRWA[4], „jeśli taka ochrona lub pomoc ustała z jakichkolwiek powodów".

2. Pytania dotyczące wykładni obu sformułowań po raz pierwszy zostały postawione – w niemal identycznych brzmieniach – w sprawie Bolbol[5]. Jednakże w tamtej sprawie skarżąca nie *uzyskiwała* ochrony lub pomocy UNRWA przed opuszczeniem Strefy Gazy w celu ubiegania się o azyl na Węgrzech (jej skarga opierała się na *uprawnieniu* do ochrony lub pomocy). Trybunał uznał zatem za zbędne zbadanie okoliczności, w których można stwierdzić, że ochrona lub pomoc ustała z jakichkolwiek powodów, czy też charakteru korzyści wynikających z dyrektywy, do których takie ustanie daje uprawnienie.

1 — Język oryginału: angielski.

2 — Dyrektywa Rady z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie minimalnych norm dla kwalifikacji i statusu obywateli państw trzecich lub bezpaństwowców jako uchodźców lub jako osoby, które z innych względów potrzebują międzynarodowej ochrony oraz zawartości przyznawanej ochrony (Dz.U. L 304, s. 12), zwana dalej „dyrektywą 2004/83" albo „dyrektywą". Obecnie zastąpiona została dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/95/UE z dnia 13 grudnia 2011 r. w sprawie norm dotyczących kwalifikowania obywateli państw trzecich lub bezpaństwowców jako beneficjentów ochrony międzynarodowej, jednolitego statusu uchodźców lub osób kwalifikujących się do otrzymania ochrony uzupełniającej oraz zakresu udzielanej ochrony (Dz.U. L 337, s. 9), która nie dokonuje zmian w zakresie głównych postanowień istotnych dla niniejszej sprawy.

3 — *United Nations Treaty Series*, Vol. 189, s. 150, No 2545 (1954); zwanej dalej„konwencją".

4 — Agencja Narodów Zjednoczonych dla Pomocy Uchodźcom Palestyńskim na Bliskim Wschodzie. Mandat UNRWA został niedawno przedłużony do dnia 30 czerwca 2014 r. rezolucją Zgromadzenia Ogólnego 65/98 z dnia 10 grudnia 2010 r.

5 — Wyrok z dnia 17 czerwca 2010 r. w sprawie C-31/09, Zb.Orz. s. I-5539.

3. W wydanej przeze mnie opinii w sprawie Bolbol zajęłam się już tymi zagadnieniami. W opinii tej oraz w wyroku wydanym w przywołanej sprawie zostało już przedstawione szeroko odpowiednie tło historyczne i prawne; w niniejszej opinii powtórzę jedynie kluczowe przepisy. Odsyłam również do dokonanej przeze mnie w sprawie Bolbol analizy dotyczącej dwóch pytań, które ponownie zostały wniesione do Trybunału. Również w tym przypadku powtórzę się tylko w zakresie, w jakim wydaje się to niezbędne.

Kluczowe przepisy

4. Artykuł 1 część A ust. 2 akapit pierwszy konwencji definiuje pojęcie „uchodźca" jako stosujące się do każdej osoby, która „na skutek uzasadnionej obawy przed prześladowaniem z powodu swojej rasy, religii, narodowości, przynależności do określonej grupy społecznej lub z powodu przekonań politycznych przebywa poza granicami państwa, którego jest obywatelem, i nie może lub nie chce z powodu tych obaw skorzystać z ochrony tego państwa, albo która nie ma żadnego obywatelstwa i znajdując się na skutek podobnych zdarzeń poza państwem swojego dawnego zamieszkania, nie może lub nie chce z powodu podobnych obaw powrócić do tego państwa".

5. Artykuł 1 część D konwencji stanowi, co następuje:

„Niniejsza konwencja nie ma zastosowania do osób, które aktualnie korzystają z ochrony lub pomocy organów lub agencji Narodów Zjednoczonych innych niż Wysoki Komisarz Narodów Zjednoczonych do spraw Uchodźców[6].

Z chwilą, gdy taka ochrona lub pomoc zostanie z jakiejkolwiek przyczyny wstrzymana, osoby te ipso facto będą korzystały z dobrodziejstw niniejszej konwencji, mimo że ich położenie nie zostało ostatecznie uregulowane zgodnie ze stosownymi rezolucjami przyjętymi przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych".

6. Zauważyć można, że po francusku, a zatem w drugim oryginalnym języku konwencji, ostatni fragment zdania drugiego brzmi: „ces personnes bénéficieront de plein droit du régime de cette convention" [osoby te będą korzystać z mocy prawa z unormowań niniejszej konwencji].

7. Nawiązując do brzmienia konwencji, art. 2 lit. c) dyrektywy stanowi, że „uchodźca" oznacza „obywatela państwa trzeciego, który posiadając uzasadnioną obawę bycia prześladowanym z powodów rasowych, religijnych, narodowościowych, przekonań politycznych lub członkostwa w określonej grupie społecznej znajduje się poza krajem, którego jest obywatelem, i jest niezdolny do wykorzystania bądź ze względu na taką obawę nie chce wykorzystać ochrony takiego państwa, lub bezpaństwowca, który będąc poza państwem poprzedniego miejsca stałego pobytu, z takich samych powodów, jak wskazano powyżej, jest niezdolny do powrotu lub – posiadając taką obawę – nie chce wrócić do niego i do którego art. 12 nie ma zastosowania".

6 — Powszechnie przyjmuje się, że zwrot „organów lub agencji Narodów Zjednoczonych innych niż Wysoki Komisarz Narodów Zjednoczonych do spraw Uchodźców" odnosi się od 1958 r. faktycznie wyłącznie do UNRWA. Jedyny inny taki organ albo agencja, która kiedykolwiek udzielała ochrony lub pomocy uchodźcom (United Nations Korean Reconstruction Agency – UNKRA), zakończyła działalność w tymże roku. W związku z powyższym, jeśli nie wskazano inaczej, będę traktować „organ[y] lub agencj[e] Narodów Zjednoczonych inn[e] niż Wysoki Komisarz Narodów Zjednoczonych do spraw Uchodźców" i „UNRWA" jako równoważniki. Powszechnie przyjmuje się również, że UNRWA nie została utworzona w celu udzielania „ochrony" palestyńskim uchodźcom ani też nigdy jej nie udzielała. Nie jest w stanie, aby świadczyć cokolwiek poza „pomocą". Dlatego też będę używać raczej określenia „pomoc UNRWA", a nie „ochrona lub pomoc UNRWA".

8. Artykuł 12 ust. 1 dyrektywy w rozdziale III (Kwalifikacje, aby zostać uchodźcą) stanowi odzwierciedlenie art. 1 część D konwencji. Stanowi on:

„Obywatel państwa trzeciego lub bezpaństwowiec zostaje wyłączony z możliwości bycia uchodźcą, jeśli:

a) podlega on zakresowi art. 1D konwencji genewskiej odnoszącego się do ochrony lub pomocy od organów lub agencji Organizacji Narodów Zjednoczonych, innych niż Wysoki Komisarz Narodów Zjednoczonych ds. Uchodźców. Jeśli taka ochrona lub pomoc ustała z jakichkolwiek powodów, bez ustalenia stanowiska takich osób zgodnie z odpowiednimi rezolucjami Zgromadzenia Ogólnego Narodów Zjednoczonych, takie osoby tym samym stają się upoważnione, aby stać się beneficjentami niniejszej dyrektywy[7];

[…]”.

9. Pomocne może być również uwzględnienie następujących przepisów, stanowiących kontekst, w którym ma zastosowanie art. 12 ust. 1 lit. a).

10. Artykuł 13 dyrektywy w rozdziale IV (Status uchodźcy) przewiduje, że status uchodźcy powinien zostać przyznany obywatelowi państwa trzeciego albo bezpaństwowcowi, który kwalifikuje się jako uchodźca zgodnie z rozdziałami II (Ocenianie wniosków o udzielenie międzynarodowej ochrony) i III (Kwalifikacje, aby zostać uchodźcą). Co się tyczy oceniania, art. 4 wymaga, by ocena wniosków była przeprowadzana indywidualnie z uwzględnieniem szerokiego zakresu odpowiednich okoliczności, w odniesieniu do których wnioskodawca powinien przedłożyć dowody.

11. Rozdział V dotyczy kwalifikacji dla ochrony uzupełniającej, natomiast rozdział VI dotyczy statusu ochrony uzupełniającej. Artykuł 18 przewiduje przyznanie takiego statusu obywatelowi państwa trzeciego lub bezpaństwowcowi, który kwalifikuje się do takiej ochrony zgodnie z rozdziałami II i V. Definicja osoby kwalifikującej się do ochrony uzupełniającej, zawarta w art. 2 lit. e), jest zbliżona do definicji uchodźcy, jednakże różni się zasadniczo pod tym względem, że kryterium uzasadnionej obawy przed prześladowaniem (jako członka danej grupy) zastąpione zostało kryterium rzeczywistego ryzyka doznania poważnej krzywdy (jako jednostka).

12. Rozdział VII dyrektywy (art. 20–34) określa zagadnienia objęte międzynarodową ochroną (zarówno w przypadku statusu uchodźcy, jak i statusu ochrony uzupełniającej) bez uszczerbku dla praw określonych w konwencji (art. 20 ust. 1 i 2). Artykuł 21 ust. 1 wymaga od państw członkowskich przestrzegania zgodnie z ich zobowiązaniami międzynarodowymi zasady zakazu wydalania. Ogólnie rzecz biorąc, zakres ochrony jest taki sam zarówno w przypadku statusu uchodźcy, jak i statusu ochrony uzupełniającej. Główne różnice dotyczą wydawania zezwoleń na pobyt i dokumentów podróży, przy czym status uchodźcy nadaje raczej szersze uprawnienia[8].

Okoliczności faktyczne, postępowanie i pytania prejudycjalne

13. Postępowanie przed sądem krajowym dotyczy trzech bezpaństwowców pochodzenia palestyńskiego, którzy przybyli na Węgry, poszukując statusu uchodźców po ucieczce z Libanu, gdzie mieszkali w obozach dla uchodźców, w których UNRWA udzielała pomocy w zakresie edukacji, ochrony zdrowia, wsparcia oraz świadczeń socjalnych.

7 — Choć w angielskiej wersji ostatnia część zdania drugiego odtwarza dosłownie sformułowanie konwencji (zastępując jedynie słowo „konwencja” słowem „dyrektywa”), tekst francuski używa innego sformułowania: „ces personnes pourront ipso facto se prévaloir de la présente directive” [„osoby te mogą ipso facto powoływać się na niniejszą dyrektywę”]. Na rozprawie przedstawiciel Komisji wyjaśnił, że zamiarem było zredagowanie wszystkich wersji językowych dyrektywy w oparciu o angielską wersję konwencji – w istocie francuska wersja jest bliższa angielskiej w zdaniu drugim art. 12 ust. 1 lit. a) niż w akapicie drugim art. 1 część D konwencji.

8 — Dalsze różnice w zakresie dostępu do zatrudnienia, opieki zdrowotnej oraz dostępu do ułatwień integracyjnych zostały obecnie wyeliminowane dyrektywą 2011/95, o której mowa w przypisie 2.

14. Zgodnie z postanowieniem odsyłającym Mostafa Abed El Karem El Kott mieszkał w obozie Ein el-Hilweh. Pracował poza obozem, ale ze względu na zbyt niskie zarobki, niewystarczające na utrzymanie rodziny, zaczął sprzedawać alkohol w obozie. Wówczas bojownicy grupy Jund el-Sham spalili jego dom i grozili mu. Opuścił obóz i uciekł z Libanu, gdyż był pewny, że zostanie tam znaleziony. Na Węgrzech Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal (urząd ds. imigracji i spraw obywatelskich, zwany dalej „BAH") nie uznał go za uchodźcę, jednakże wydał zakaz wydalania uniemożliwiający jego powrót.

15. Chadi Amin A Radi stracił swój dom w obozie Nahr el Bared, gdyż został on zniszczony w starciach pomiędzy wojskiem libańskim a islamskim Fatahem. Utracone zostały również jego dom rodzinny oraz firma. Z uwagi na to, że nie było miejsca w znajdującym się niedaleko obozie Baddawi, on, jego rodzice i rodzeństwo zamieszkali u znajomego w Trypolisie (Liban). Niemniej jednak żołnierze libańscy ubliżali im, maltretowali ich, aresztowali według swojego uznania, torturowali oraz upokarzali. Twierdząc, że jako Palestyńczycy pozbawieni zostali wszelkich praw, A. Radi opuścił Liban wraz ze swoim ojcem. W tym przypadku podobnie BAH nie przyznał skarżącemu statusu uchodźcy, jednakże wydał zakaz wydalania.

16. Hazem Kamel Ismail mieszkał ze swoją rodziną w obozie Ein el-Hilweh. W trakcie starć zbrojnych między Fatahem a Jund el-Sham ekstremiści chcieli wykorzystać dach jego domu. Gdy odmówił, grozili mu i podejrzewali, iż jest agentem wroga. Nie mogąc zwrócić się do żadnej organizacji o ochronę, udał się do Bejrutu wraz ze swoją rodziną. Nie czując się tam bezpiecznie, uciekli na Węgry. H. Kamel Ismail przedstawił świadectwo Palestyńskiego Komitetu Ludowego poświadczające, że musieli opuścić Ein el-Hilweh ze względów bezpieczeństwa i w związku z groźbami radykalnych islamistów, wraz ze zdjęciami zrujnowanego domu. BAH nie przyznał H. Kamelowi Ismailowi statusu uchodźca, jednakże przyznał rodzinie ochronę uzupełniającą.

17. Na rozprawie potwierdzono, że przy rozpatrywaniu ich wniosków M. Abed El Karem El Kott, Ch.A. A Radi i H. Kamel Ismail zostali potraktowani przez BAH jak zwykli wnioskodawcy ubiegający się o status uchodźcy, a ich wnioski zostały rozpatrzone zgodnie z dyrektywą 2005/85/WE[9], przy czym BAH doszedł do wniosku, że nie spełniają kryteriów ustanowionych w art. 2 lit. c) dyrektywy 2004/83. W związku z powyższym uznaje ich za objętych zakresem podmiotowym dyrektywy, jednakże nie za upoważnionych do uzyskania statusu uchodźcy z uwagi na samą okoliczność, że poprzednio otrzymywali pomoc UNRWA, choć obecnie już jej nie otrzymują.

18. Wszyscy trzej wnieśli skargi do Fővárosi Bíróság (sądu stołecznego w Budapeszcie, Węgry), kwestionując odmowę BAH przyznania im statusu uchodźców. ENSZ Menekültügyi Főbiztosság (biuro Wysokiego Komisarza Narodów Zjednoczonych do spraw Uchodźców, zwane dalej „UNHCR") przystąpiło do postępowania przed sądem krajowym w charakterze interwenienta.

19. Fővárosi Bíróság wnosi o wydanie orzeczenia w przedmiocie następującego pytań:

„Czy na podstawie art. 12 ust. 1 lit. a) dyrektywy 2004/83 […]:

1. Bycie beneficjentem systemu dyrektywy oznacza nadanie statusu uchodźcy lub którejkolwiek z dwóch form ochrony wchodzących w zakres stosowania dyrektywy (status uchodźcy i status ochrony uzupełniającej) w zależności od decyzji państwa członkowskiego, czy też nie powoduje automatycznego uznania żadnej z tych form, lecz oznacza jedynie włączenie do podmiotowego zakresu dyrektywy?

9 — Dyrektywa Rady z dnia 1 grudnia 2005 r. w sprawie ustanowienia minimalnych norm dotyczących procedur nadawania i cofania statusu uchodźcy w państwach członkowskich (Dz.U. L 326, s. 13).

2. Ustanie ochrony lub pomocy ze strony agencji dotyczy pobytu poza obszarem działań agencji, zaprzestania działalności agencji, okoliczności, że agencja nie może już przyznać ochrony lub pomocy, czy też obiektywnej przeszkody powodującej, że uprawniona osoba nie może otrzymać ochrony lub pomocy?".

20. Pierwsze z tych pytań jest praktycznie tożsame z pytaniem trzecim podniesionym przez ten sam sąd w sprawie Bolbol, pytanie drugie jest zasadniczo tożsame z pytaniem drugim podniesionym w przywołanej sprawie.

21. Uwagi na piśmie wnieśli: H. Kamel Ismail, UNHCR, rządy belgijski, niemiecki, francuski, węgierski, rumuński, Zjednoczonego Królestwa oraz Komisja, z których wszyscy reprezentowani byli na rozprawie w dniu 15 maja 2012 r. Uwagi na piśmie w imieniu M. Abeda El Karema El Kotta i Ch.A. A Radiego wpłynęły 18 dni po upływie dwumiesięcznego terminu określonego w art. 23 akapit drugi statutu Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej i w związku z powyższym zostały zwrócone. Prawnik wyżej wymienionych nie odpowiedział na zaproszenie do udziału w rozprawie.

Ocena

Wprowadzenie

22. W wydanej przeze mnie opinii w sprawie Bolbol przystąpiłam do rozważania podniesionych pytań najpierw poprzez dokonanie wykładni konwencji, a następnie przeniesienie wyników wspominanej wykładni na grunt dyrektywy celem udzielenia odpowiedzi na rzeczywiście postawione pytania [10].

23. Na początku wyprowadziłam kilka zasad przewodnich z konwencji, a mianowicie:

— każdy rzeczywisty uchodźca zasługuje na ochronę i pomoc;

— wysiedlonym Palestyńczykom należy zapewnić szczególne traktowanie i uwagę;

— osoby otrzymujące pomoc UNRWA nie mogą starać się o status uchodźcy pozostający w gestii UNHCR;

— jednakże osoby podlegające przepisowi zawartemu w art. 1 część D zdanie drugie są uprawnione do korzystania z dobrodziejstw konwencji, a nie tylko przestają być wyłączone z jej zakresu;

— przesłanka wstrzymania pomocy nie może być interpretowana w taki sposób, że osoby, które znajdą się w strefie UNRWA, nie będą mogły jej opuścić i żądać statusu uchodźcy gdziekolwiek indziej do momentu uregulowania sytuacji w Palestynie i rozwiązania UNRWA;

— ani też nie może uprawniać każdego wysiedlonego Palestyńczyka do żądania, po dobrowolnym opuszczaniu strefy UNRWA, automatycznego przyznania statusu uchodźcy gdziekolwiek indziej;

— oba zdania, które składają się na art. 1 część D, należy odczytywać łącznie celem zachowania odpowiedniej równowagi pomiędzy traktowaniem wysiedlonych Palestyńczyków i innych potencjalnych uchodźców [11].

10 — Trybunał zajął się wykładnią samej dyrektywy, ale odczytywaną w ten sposób, aby zapewnić przestrzeganie zasad konwencji, innych odpowiednich traktatów, o których mowa w art. 78 ust. 1 TFUE i Karty praw podstawowych Unii Europejskiej (zob. pkt 36–38 i przytoczone tam orzecznictwo). Artykuł 78 ust. 1 TFUE wymaga, by wspólna polityka w dziedzinie azylu była zgodna z konwencją, protokołem do niej z 1967 r., a także (bliżej nieokreślonymi) „innymi odpowiednimi traktatami".

11 — Zobacz pkt 48–56 niniejszej opinii.

24. Następnie wyciągnęłam pewne wnioski z tych zasad:

— uzyskujący pomoc UNRWA wysiedlony Palestyńczyk zostaje wyłączony z zakresu konwencji (brak nakładania się na siebie kompetencji UNRWA i UNHCR);

— wysiedlony Palestyńczyk nieotrzymujący pomocy UNRWA nie zostaje wyłączony z jej zakresu, ale musi być traktowany jak każdy inny wnioskodawca ubiegający się o status uchodźcy (powszechna ochrona; brak nakładania się na siebie kompetencji UNRWA i UNHCR);

— wysiedlony Palestyńczyk, który otrzymywał pomoc UNRWA, ale nie może dłużej jej otrzymywać, przestaje być wyłączony z zakresu konwencji (powszechna ochrona).

To, czy wówczas jest uprawniony do korzystania z dobrodziejstw konwencji, uzależnione jest od tego, dlaczego nie może dłużej otrzymywać takiej pomocy:

– jeśli jest to wynikiem okoliczności, na które nie miał wpływu, ma automatyczne prawo do statusu uchodźcy (specjalne traktowanie i uwaga);

— jeśli wynika to z jego własnej woli, wówczas nie może żądać automatycznego nadania statusu uchodźcy, jednakże może wnioskować o status uchodźcy podobnie jak każda inna osoba (powszechna ochrona, rzetelne traktowanie i proporcjonalna interpretacja) [12].

25. Dokonując transpozycji tych wniosków do wykładni dyrektywy, uzyskałam następujący pogląd dotyczący przedłożonych pytań drugiego i trzeciego:

— „ochrona lub pomoc ustała”, gdy z powodów innych niż z własnej woli dana osoba nie korzysta dłużej z ochrony lub pomocy, z której wcześniej korzystała; i

— bycie „beneficjent[em] niniejszej dyrektywy” oznacza uznanie za uchodźcę i automatyczne nadanie statusu uchodźcy [13].

26. W następstwie postępowania w niniejszej sprawie Trybunał dysponuje obszerniejszym zakresem uwag rozwijających jeszcze bardziej uwagi wniesione w sprawie Bolbol oraz uwzględniających wyrok zapadły w tejże sprawie. Po dokonaniu wnikliwej analizy nowych uwag moje wnioski nie różnią się w sposób zasadniczy od wniosków, do których doszłam w sprawie Bolbol. W związku z powyższym odsyłam Trybunał do dokonanej przeze mnie szczegółowej analizy w tejże sprawie. Jednakże w jednym aspekcie mój pogląd w pewnym zakresie uległ zmianie [14], choć nie jest to aspekt, który ma bezpośredni wpływ na odpowiedzi, jakich udzielić należy na przedłożone pytania.

27. Sądzę, że warto przed ponownym przyjrzeniem się tym odpowiedziom, wciąż w ramach niniejszej części wstępnej, zbadać wspomniany aspekt i skupić się na szeregu innych rozważań, których znaczenie stało się bardziej wyraźne w niniejszym postępowaniu, a które mogą przybliżyć kontekst, w jakim należy postrzegać moje poglądy. Odpowiednio rozważę: i) teksty, które Trybunał powinien uwzględnić przy dokonywaniu wykładni art. 12 ust. 1 lit. a) dyrektywy; ii) sugestię, zgodnie z którą przepis ten może określać odrębną kategorię uchodźców porównywalną z kategorią określoną w art. 2 lit. c); iii) typy sytuacji, w których dana osoba może znajdować się w relacji do art. 12 ust. 1 lit. a); iv)

12 — Zobacz pkt 90 niniejszej opinii.

13 — Zobacz pkt 111 opinii. Wyrażając się pełniej, odnośnie do osób objętych art. 12 ust. 1 lit. a) dyrektywy bycie „beneficjentem” oznacza uznanie za uchodźcę, skutkiem czego osoba taka staje się upoważniona do uzyskania bez dodatkowych warunków statusu uchodźcy.

14 — Zobacz pkt 52 i nast. poniżej.

zakres podmiotowy i czasowy wyłączenia z kategorii uchodźcy ustanowiony w tym przepisie (właśnie w tym aspekcie mój pogląd uległ zmianie); oraz v) wzajemnie powiązany charakter pytań. Następnie przed przejściem do rozpatrzenia samych pytań w sposób zwięzły przedstawię wachlarz odpowiedzi proponowanych na te pytania.

Mające znaczenie sformułowania

28. Do Trybunału wystąpiono o dokonanie wykładni art. 12 ust. 1 lit. a) dyrektywy, szczególnie wyrażeń „tym samym [...] upoważnione, aby stać się beneficjentami niniejszej dyrektywy" i „jeśli taka ochrona lub pomoc ustała z jakichkolwiek powodów". Przepis ten występuje w 22 równie autentycznych wersjach językowych, które niestety nie zawierają dosłownych odpowiedników w szczególności fragmentu pierwszego.

29. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem sformułowania użytego w jednej z wersji językowych przepisu prawa Unii nie może traktować jako jedynej podstawy jego wykładni lub przyznawać mu w tym zakresie pierwszeństwa względem innych wersji językowych. Różne wersje językowe powinny raczej być interpretowane w sposób jednolity, a w przypadku różnic przepis należy interpretować na podstawie ogólnej systematyki i celu regulacji, której część stanowi [15].

30. W niniejszej sprawie zdanie pierwsze art. 12 ust. 1 lit. a) dyrektywy odnosi się do (akapitu pierwszego) art. 1 część D konwencji, natomiast zdanie drugie w szerokim zakresie stanowi powtórzenie akapitu drugiego tego artykułu. Konwencja przedstawia kontekst – i w ten sposób pomaga wskazać cel i ogólną systematykę – dyrektywy, która często się do niej odnosi. Istnieje tylko w dwóch równorzędnie autentycznych wersjach językowych: angielskiej i francuskiej. Jednakże również w tym przypadku obie wersje art. 1 część D nie zawierają dosłownych odpowiedników [16].

31. Komisja podniosła, że tam, gdzie dyrektywa dąży do powtórzenia postanowień konwencji, tekst miał na celu odzwierciedlenie jej wersji angielskiej [17].

32. W związku z powyższym wydaje mi się, że choć do Trybunału zwrócono się o wykładnię art. 12 ust. 1 lit. a) dyrektywy, przy dokonywaniu tej wykładni powinien odnieść się do art. 1 część D konwencji. Postępując w ten sposób, powinien uwzględnić w pierwszej kolejności wersję angielską tego przepisu, która została przyjęta za podstawę odpowiadającego mu przepisu dyrektywy. Jednakże ze względu na to, że wersje angielska i francuska konwencji są równie autentyczne, konieczne jest zapewnienie, by wykładnia ta była zgodna również z francuską wersją art. 1 część D.

Kategorie uchodźców

33. UNHCR podniosło na rozprawie, że art. 1 konwencji w istocie przewiduje trzy kategorie osób, którym należy nadać status uchodźcy. Zgodnie z art. 1 część A uchodźcy uznani wcześniej na podstawie różnych aktów sprzed drugiej wojny światowej (uchodźcy „historyczni"), jak również spełniający kryterium „uzasadnionej obawy przed prześladowaniem" mieli być uprawnieni do natychmiastowego uzyskania statusu uchodźcy. Trzecia kategoria, a mianowicie uchodźcy palestyńscy otrzymujący pomoc UNRWA objęta była art. 1 część D. Ich uprawnienie do takiego statusu, choć autentyczne, zostało odroczone do momentu wystąpienia pewnej okoliczności. W konsekwencji art. 12 ust. 1 lit. a) dyrektywy należy zdaniem UNHCR również interpretować jako definiujący kategorię osób uprawnionych do odroczonego statusu uchodźcy.

15 — Zobacz ostatnio wyrok z dnia z dnia 28 czerwca 2012 r. w sprawie C-19/11 Geltl, pkt 43 i przytoczone tam orzecznictwo.

16 — Zobacz pkt 6 powyżej.

17 — Zobacz przypis 7 powyżej.

34. W celu dokonania oceny tego argumentu należy uwzględnić strukturę art. 1 konwencji w całości, mając na uwadze, że art. 1 część D akapit drugi stanowił późniejszą zmianę mającą na celu wyjaśnienie zakresu akapitu pierwszego [18]. Treść art. 1 konwencji jest odzwierciedlona w zakresie, w jakim nadal dotyczy wniosków o przyznanie statusu uchodźcy w państwach członkowskich UE, w art. 2 lit. c) oraz art. 11 i 12 dyrektywy. Nie ma powodu do założenia, że przegrupowanie to w jakikolwiek sposób miało na celu zmodyfikowanie porządku strukturalnego, który wynika jasno z art. 1 konwencji.

35. Artykuł 1 część A w istocie przewiduje dwie kategorie uchodźców: uchodźców historycznych oraz spełniających kryterium „uzasadnionej obawy przed prześladowaniem" [19] (art. 1 część B, który obecnie posiada wyłącznie znaczenie marginalne w jakimkolwiek miejscu, a żadnego w Unii Europejskiej, przewiduje pewne niuanse w definicji dotyczącej kategorii drugiej). Następnie art. 1 część C przewiduje szereg sytuacji, w których konwencja przestaje obowiązywać w stosunku do każdej osoby określonej przez postanowienia art. 1 część A [20]. Ostatnie trzy części – art. 1 części D, E i F [21] – definiują kategorie osób, do których konwencja „nie ma zastosowania". Artykuły 2–34 konwencji [22] przechodzą do definiowania statusu, praw i obowiązków uchodźców.

36. Struktura ta jest spójna i jasna. Istnieją uchodźcy zdefiniowani w art. 1 część A, do których konwencja znajduje zastosowanie (w szczególności art. 2– 34); istnieją tacy, do których na skutek zmiany okoliczności przestaje znajdować zastosowanie (art. 1 część C), oraz tacy, do których z uwagi na istniejące wcześniej okoliczności nie znajduje zastosowania. W tej ostatniej grupie występują trzy kategorie: dwie (art. 1 części D i E) są wyłączone ze względu na bieżące okoliczności ich dotyczące (uzyskanie ochrony lub pomocy bądź uznanie za posiadających status odpowiadający statusowi obywatela państwa pobytu), trzecia (art. 1 część F) – z powodu przeszłych okoliczności (popełnienie pewnych czynów przestępczych).

37. Nie ma podstawy dla założenia, że przepis, który jak art. 1 część D zaczyna się od słów: „Niniejsza konwencja nie ma zastosowania do […]", w istocie określa kategorię osób, do których konwencja znajduje zastosowanie. Akapit drugi tego przepisu ma wyraźnie na celu naświetlenie okoliczności, w których wyłączenie z powodu uzyskiwania ochrony lub pomocy ulega zakończeniu, oraz statusu osób, w stosunku do których wyłączenie to się zakończyło.

38. W związku z powyższym nie mogę się zgodzić, że art. 1 część D konwencji – lub w związku z tym art. 12 ust. 1 lit. a) dyrektywy, który rozpoczyna się słowami: „Obywatel państwa trzeciego lub bezpaństwowiec zostaje wyłączony z możliwości bycia uchodźcą, jeśli […]" – definiuje pewną kategorię uchodźców. Nie oznacza to jednakże, że skutkiem akapitu drugiego nie może być przyznanie późniejszego uprawnienia do uzyskania statusu uchodźcy osobom, do których znajduje on zastosowanie.

Ewentualne następstwa art. 12 ust. 1 lit. a) dyrektywy

39. Przy rozważaniu przedłożonych pytań warto sobie jasno uzmysłowić różne sytuacje, w których może znaleźć się dana osoba w odniesieniu do art. 12 ust. 1 lit. a) dyrektywy, oraz to, jakie mogą być następstwa tych sytuacji dla danej osoby. Wydaje mi się, że mogą występować trzy takie ewentualne sytuacje.

18 — Zobacz, *Commentary on the 1951 Convention relating to the status of refugees and its 1967 protocol*, Oxford, ed. Zimmerman 2011, s. 543, 544.

19 — Zobacz pkt 4 powyżej, odzwierciedlony w art. 2 lit. c) dyrektywy. Jednakże dyrektywa nie obejmuje kategorii pierwszej – przypuszczalnie z uwagi na to, że w roku 2004 r. nie było już uchodźców „historycznych", którzy mogliby ubiegać się o status uchodźcy w państwie członkowskim.

20 — Te same okoliczności zostały wskazane w art. 11 dyrektywy.

21 — Kategorie te zostały wskazane odpowiednio w art.12 ust. 1 lit. a) i lit. b) oraz art. 12 ust. 2 dyrektywy.

22 — Odpowiadając zasadniczo art. 20–34 dyrektywy.

40. *Po pierwsze*, skoro art. 12 ust. 1 rozpoczyna się od słów „Obywatel państwa trzeciego lub bezpaństwowiec zostaje wyłączony z możliwości bycia uchodźcą, jeśli […]”, dana osoba może w odniesieniu do art. 12 ust. 1 lit. a) znaleźć się po spełnieniu następnie określonego tam warunku w sytuacji, w której zostaje „wyłączon[a] z możliwości bycia uchodźcą”.

41. Jeśli ktoś jest „wyłączony z możliwości bycia uchodźcą” w rozumieniu dyrektywy, nie może powoływać się na ten akt celem skorzystania z prawa do uznania go za uchodźcę oraz do uzyskania statusu, który wynika z takiego uznania. Każdy składany przez niego wniosek będzie musiał zostać uznany za niedopuszczalny bez względu na to, czy będzie odpowiadać definicji art. 2 lit. c) dyrektywy, czy też nie.

42. Niemniej jednak pragnę podkreślić, że wyłączenie takie może rozciągać się jedynie na prawo jednostki do *występowania* o status uchodźcy na podstawie prawa Unii, natomiast nie wpływa na prawo państwa do *przyznania* takiego statusu. Artykuł 3 dyrektywy w szczególności pozwala państwom członkowskim: „wprowadzić lub utrzymywać bardziej korzystne normy dla określania, kto kwalifikuje się jako uchodźca”. Prawo Unii w żaden sposób nie uniemożliwia państwu członkowskiemu przyznania statusu uchodźcy jakiejkolwiek osobie bez względu na okoliczności.

43. W tym samym duchu należy mieć na względzie, że dyrektywa reguluje nie tylko status uchodźcy w państwach członkowskich, ale również ochronę uzupełniającą dla osób objętych rzeczywistym ryzykiem doznania poważnej krzywdy. Krzywda taka obejmuje zgodnie z art. 15 lit. c) „poważne i zindywidualizowane zagrożenie życia ludności cywilnej lub poszczególnych osób wynikające z przemocy o charakterze niedyskryminującym w sytuacjach międzynarodowych lub wewnętrznych konfliktów zbrojnych” – definicja ta może obecnie mieć szczególne znaczenie dla uchodźców palestyńskich w Syrii. Artykuł 12 ust. 1 lit. a) odnosi się wyłącznie do statusu uchodźcy. Nie wyłącza nikogo z ochrony uzupełniającej ani też przepisy, które ustanawiają wyłączenia z ochrony uzupełniającej (w art. 17 dyrektywy), nie odnoszą się w żaden sposób do uzyskania ochrony lub pomocy od organów lub agencji Organizacji Narodów Zjednoczonych. W konsekwencji art. 12 ust. 1 lit. a) nie ma zupełnie wpływu na uprawnienie do ochrony uzupełniającej lub jej przyznanie.

44. Wreszcie bez względu na wyłączenie ze statusu uchodźcy państwa członkowskie muszą przestrzegać zasady zakazu wydalania zgodnie ze swoimi zobowiązaniami międzynarodowymi (art. 21 dyrektywy).

45. *Drugą* ewentualną sytuacją jest oczywiście to, że dana osoba *nie* jest „wyłączon[a] z możliwości bycia uchodźcą” na podstawie art. 12 ust. 1 lit. a) dyrektywy, ponieważ „aktualnie [nie] korzysta z ochrony lub pomocy organów lub agencji Organów Narodów Zjednoczonych innych niż Wysoki Komisarz Narodów Zjednoczonych do spraw Uchodźców” w rozumieniu art. 1 część D konwencji.

46. Jeśli ma to miejsce – i nic ponadto – jasne jest, że danej osobie nie przysługuje bezpośrednie i automatyczne prawo do uzyskania statusu uchodźcy, a jedynie prawo do tego, by jej wniosek o taki status został rozpatrzony zgodnie z właściwymi procedurami[23]: wniosek ten nie jest już niedopuszczalny. Osoba taka jest uprawniona do uzyskania statusu uchodźcy wyłącznie, jeśli w toku takiego postępowania można ustalić, że odpowiada definicji uchodźcy zawartej w art. 2 lit. c) dyrektywy. W takiej właśnie sytuacji znalazła się wnioskodawczyni w postępowaniu przed sądem krajowym w sprawie Bolbol, która nigdy nie skorzystała z pomocy UNRWA.

47. Gdyby nie było zdania drugiego w art. 12 ust. 1 lit. a) dyrektywy (oraz akapitu drugiego w art. 1 część D konwencji), logiczne wydawałoby się wywnioskowanie, że osoba, która przestała korzystać z takiej ochrony lub pomocy, również znajdowałaby się w takiej samej sytuacji.

23 — To znaczy zgodnie z rozdziałem II dyrektywy 2004/83 (obecnie dyrektywy 2011/95) i z ww. w przypisie 9 dyrektywą 2005/85.

48. Niemniej jednak przepis ten dokonuje szczególnego stwierdzenia w odniesieniu do ustania ochrony lub pomocy: „jeśli taka ochrona lub pomoc ustała z jakichkolwiek powodów, bez ustalenia stanowiska takich osób zgodnie z odpowiednimi rezolucjami Zgromadzenia Ogólnego Narodów Zjednoczonych, takie osoby tym samym stają się upoważnione, aby stać się beneficjentami niniejszej dyrektywy".

49. Słowa „tym samym stają się upoważnione, aby stać się beneficjentami niniejszej dyrektywy" i odpowiednio „ipso facto będą korzystały z dobrodziejstw niniejszej konwencji" (lub w języku francuskim „bénéficieront de plein droit du régime de cette Convention") mogą zatem sugerować *trzecią* możliwość, a mianowicie tę, że osobę, wobec której pomoc UNRWA „ustała z jakichkolwiek powodów", należy uznawać za uchodźcę bez względu na to, czy odpowiada definicji zawartej w art. 2 lit. c) dyrektywy, czy też nie. Właśnie tej możliwości w szczególności dotyczyło pytanie pierwsze sądu krajowego.

Zakres podmiotowy i czasowy wyłączenia z możliwości bycia uchodźcą

50. Z wyroku w sprawie Bolbol wynika, że dana osoba nie jest „wyłącz[ona] z możliwości bycia uchodźcą" przez art. 12 ust. 1 lit. a) zdanie pierwsze dyrektywy, jeżeli nie skorzystała z pomocy UNRWA. Z art. 12 ust. 1 lit. a) zdanie drugie dyrektywy wynika również, że – bez względu na to, czy dalsze uprawnienie może zostać przyznane, czy też nie – osoba nie jest wyłączona z możliwości bycia uchodźcą, „jeśli taka ochrona lub pomoc ustała z jakichkolwiek powodów, bez ustalenia stanowiska takich osób zgodnie z odpowiednimi rezolucjami Zgromadzenia Ogólnego Narodów Zjednoczonych". Natomiast osoby, które „aktualnie korzystają" z pomocy UNRWA, są wyłączone.

51. Co najmniej dwa państwa członkowskie – Francja i Zjednoczone Królestwo – podniosły (co wynikało w sposób dorozumiany z wydanej przeze mnie opinii w sprawie Bolbol), że w związku z tym wyłączenie znajduje zastosowanie tylko tak długo, jak dana osoba fizycznie przebywa w strefie działania UNRWA (a więc w Libanie, Syrii, Jordanii, na Zachodnim Brzegu oraz w Strefie Gazy). Z chwilą opuszczenia tego obszaru przez daną osobę nie może już ona „aktualnie korzysta[ć]" z pomocy UNRWA i w związku z tym nie może być dłużej wyłączona z możliwości bycia uchodźcą. Wniosek, do którego doszłam odnośnie do dokładnej sytuacji takiej osoby – odmiennie od wniosku wyciągniętego przez Zjednoczone Królestwo – dokonywał rozróżnienia w zakresie skutków dobrowolnego i niedobrowolnego wyjazdu, jednakże zgodziłam się z poglądem Zjednoczonego Królestwa w odniesieniu do ustania wyłączenia.

52. Nie uważam, aby pogląd ten mógł nadal się obronić, szczególnie w ramach porządku dyrektywy. Aby ubiegać się o status uchodźcy w państwie członkowskim Unii, konieczna jest fizyczna obecność w tym państwie, a zatem fizyczna nieobecność na obszarze UNRWA. W związku z tym, jeśli dla zakończenia wyłączenia ustanowionego w art. 12 ust. 1 lit. a) zdanie pierwsze dyrektywy wystarczyłaby sama nieobecność na obszarze UNRWA, wówczas żadna osoba ubiegająca się o przyznanie statusu uchodźcy na podstawie dyrektywy nigdy nie mogłaby podlegać wyłączeniu, a wyłączenie pozbawione byłoby znaczenia [24].

24 — Wiele sądów i organów w Unii zmagało się z wykładnią klauzuli wyłączającej zawartej w art. 1 część D akapit pierwszy konwencji. Jeśli wykładnia proponowana tutaj przez Francję i Zjednoczone Królestwo jest poprawna, oznaczałoby to, iż wspominane sądy i organy marnowały czas na dokonywaniu wykładni przepisu, który nie znajdował zastosowania do toczącego się przed nimi postępowania.

53. W związku z tym skoro należy zakładać, że wyłączenie wywołuje pewien skutek faktyczny, nie może on ustać przez samo opuszczenie obszaru działania UNRWA, bez względu na powód wyjazdu. Musi zaistnieć jakiś dodatkowy bodziec. Najwyraźniej bodziec taki występuje w przypadku ustania pomocy w rozumieniu art. 12 ust. 1 lit. a) zdanie drugie. Niemniej jednak pozostaje do rozstrzygnięcia, czy bycie „beneficjent[em]" dyrektywy, o którym mowa w tym zdaniu, jest ograniczone do ustania wyłączenia, czy też obejmuje rzeczywiste przyznanie statusu uchodźcy, jak również rozważyć można, czy inne zdarzenia również mogą zakończyć wyłączenie [25].

54. Po rozważeniu powyższych zagadnień wstępnych niniejszym przejdę do bliższego przyjrzenia się przedłożonym pytaniom.

Przedłożone pytania

Wzajemnie powiązany charakter pytań

55. Oba postawione pytania są wzajemnie powiązane, a co więcej, dotyczą dwóch wzajemnie zależnych części jednego zdania. Pierwsze zmierza do ustalenia, co oznacza bycie beneficjentem dyrektywy, natomiast drugie – tego, jakie zdarzenie powoduje powstanie uprawnienia do bycia beneficjentem. Odpowiedzi proponowane na pytanie pierwsze rozciągają się w zakresie od upoważnienia jedynie do złożenia wniosku o status uchodźcy lub ochronę uzupełniającą aż do prawa do natychmiastowego i automatycznego uzyskania statusu uchodźcy wraz z wszelkimi dobrodziejstwami z tym związanymi. Odpowiedzi proponowane na pytanie drugie rozciągają się w zakresie od jakiegokolwiek zdarzenia – bez względu na jego źródło – wskutek którego dana osoba opuszcza strefę UNRWA, do, wyłącznie, zakończenia istnienia UNRWA lub przynajmniej jakiegoś zdarzenia uniemożliwiającego udzielanie pomocy przez UNRWA. Zauważyć należy, że kilka państw członkowskich wnoszących uwagi wykazuje tendencję do bilansowania „łaskawszej" odpowiedzi na jedno z pytań z odpowiedzią „mniej łaskawą" na pytanie drugie. Mogłoby to sugerować, że postrzegają one odpowiedzi jako co najmniej wywierające na siebie wzajemny wpływ.

Zwięzłe przedstawienie proponowanych odpowiedzi

56. Niezwykle szeroko rzecz ujmując, zgłaszający uwagi przedłożyli pięć sugerowanych rozwiązań:

1) Uprawnienie do bycia beneficjentem dyrektywy powstaje wyłącznie, gdy UNRWA ulegnie rozwiązaniu lub w inny sposób zostanie pozbawiona możliwości udzielania pomocy. Do tego czasu beneficjenci pomocy UNRWA są całkowicie wyłączeni ze statusu uchodźcy, po tym czasie będą mogli ubiegać się o status uchodźcy w taki sam sposób jak każdy inny wnioskodawca.

2) Uprawnienie do bycia beneficjentem dyrektywy powstaje wyłącznie, gdy UNRWA ulegnie rozwiązaniu lub w inny sposób zostanie pozbawiona możliwości udzielania pomocy. Do tego czasu beneficjenci mogą ubiegać się o status uchodźcy w ten sam sposób co każdy inny wnioskodawca, o ile posiadają uzasadnienie pozostawania poza strefą UNRWA; po tym czasie automatycznie zostaje nadany im status uchodźcy.

3) Uprawnienie do bycia beneficjentem dyrektywy powstaje za każdym razem, gdy beneficjent nie jest w stanie uzyskać pomocy UNRWA z przyczyn, na które nie ma wpływu. Do tego czasu beneficjenci są wyłączeni ze statusu uchodźcy; po tym czasie mogą ubiegać się o status uchodźcy w ten sam sposób co każdy inny wnioskodawca.

25 — Zobacz dalej pkt 80, 81 poniżej.

4) Uprawnienie do bycia beneficjentem dyrektywy powstaje za każdym razem, gdy beneficjent nie jest w stanie uzyskać pomocy UNRWA z przyczyn, na które nie ma wpływu. Do tego czasu beneficjenci są wyłączeni ze statusu uchodźcy; po tym czasie automatycznie zostaje nadany im status uchodźcy.

5) Uprawnienie do bycia beneficjentem dyrektywy powstaje za każdym razem, gdy beneficjent nie jest w stanie uzyskać pomocy UNRWA z jakiejkolwiek przyczyny. Do tego czasu beneficjenci mogą ubiegać się o status uchodźcy w ten sam sposób co każdy inny wnioskodawca, o ile znajdują się poza strefą UNRWA; po tym czasie automatycznie zostaje nadany im status uchodźcy.

57. Sam sąd krajowy zasugerował jeszcze jeden wariant: uprawnienie do bycia beneficjentem dyrektywy może oznaczać automatyczne nadanie bądź to statusu uchodźcy, bądź też statusu ochrony uzupełniającej według wyboru dokonanego przez dane państwo członkowskie.

W przedmiocie pytania pierwszego – bycie beneficjentem dyrektywy

58. Z poczynionych przeze mnie uwag wstępnych wynika, że art. 12 ust. 1 lit. a) nie dotyczy w żaden sposób ochrony uzupełniającej [26]. Odpowiedzi proponowane odnośnie do bycia „beneficjentami niniejszej dyrektywy", do czego takie osoby „tym samym stają się upoważnione", w związku z powyższym można ograniczyć do:

— prawa do ubiegania się o status uchodźcy w ten sam sposób co każdy inny wnioskodawca; lub

— rzeczywistego przyznania statusu uchodźcy.

59. Pozostaję przy poglądzie, wyrażonym w pkt 85–89 i 103–109 wydanej przeze mnie opinii w sprawie Bolbol, że odnośne uprawnienie dotyczy materialnoprawnych dobrodziejstw statusu uchodźcy, z których korzystać można wyłącznie, jeśli status ten został przyznany. W konsekwencji osoby, do których znajduje zastosowanie art. 12 ust. 1 lit. a) zdanie drugie dyrektywy, uprawnione są do tego, by faktycznego nadano im status uchodźcy, bez względu na to, czy odpowiadają definicji art. 2 lit. c) w taki sam sposób, jaki wymagany jest od innych wnioskodawców. Dodałabym również następujące rozważania do wyrażonych wcześniej.

60. Po pierwsze, art. 1 część D konwencji używa słów „ipso facto" w języku angielskim oraz „de plein droit" w języku francuskim [27]. Wyraźnie rozmyślnego zastosowania takiego wyrażenia nie można uznać za pozbawione znaczenia. Bez względu na ewentualne niuanse znaczenia wyrażenia te wyjaśniają, że wstrzymanie ochrony lub pomocy samo z siebie oraz bez konieczności spełnienia jakichkolwiek dodatkowych warunków powoduje powstanie odnośnego uprawnienia. Skoro nie muszą być spełnione żadne warunki w celu *ubiegania się* o status uchodźcy (nawet najmniej zasługująca na to osoba może złożyć wniosek, który zostanie odrzucony, chyba że wnioskodawca spełniać będzie wymogi definicji uchodźcy oraz nie będzie wyłączony żadnym innym przepisem), uprawnienie, które powstaje z chwilą ustania pomocy UNRWA, musi być czymś więcej niż jedynie prawem do ubiegania się o taki status. Musi chodzić o coś, z czym w przeciwnym razie wiązałoby się spełnienie pewnych warunków.

61. Po drugie, pragnę zwrócić uwagę na pełne brzmienie art. 12 ust. 1 lit. a) zdanie drugie dyrektywy: „Jeśli taka ochrona lub pomoc ustała z jakichkolwiek powodów, *bez ustalenia stanowiska takich osób zgodnie z odpowiednimi rezolucjami Zgromadzenia Ogólnego Narodów Zjednoczonych*, takie osoby tym samym stają się upoważnione, aby stać się beneficjentami niniejszej dyrektywy". Przesłanki, którą zaznaczyłam kursywą, nie należy ignorować. Jeśli ochrona lub pomoc ustaje, gdy stanowisko osób

26 — Zobacz pkt 43 powyżej.

27 — Zobacz pkt 32 powyżej.

uprzednio ją otrzymujących *zostało* ustalone w ten sposób, wydaje mi się, że nie mogą być one dłużej wyłączone z możliwości bycia uchodźcą. W tym przypadku muszą mieć możliwość żądania statusu uchodźcy, jeśli z jakiejkolwiek przyczyny spełniają definicję art. 2 lit. c). Zatem a contrario, jeśli ich stanowisko *nie* zostało w ten sposób ustalone (niemniej jednak pomoc ustała z jakiejkolwiek przyczyny), ich status wobec dyrektywy musi być odmienny – również w tym przypadku bycie „beneficjentami" musi oznaczać więcej niż jedynie brak wyłączenia z możliwości przyznania statusu uchodźcy w przypadku spełnienia przesłanek art. 2 lit. c).

62. Nie do pomyślenia byłoby jednakże, jak słusznie wskazują rządy niemiecki i węgierski, by sama okoliczność ustania ochrony albo pomocy automatycznie powodowała *całkowicie bezwarunkowe* nadanie statusu uchodźcy. Nie tylko art. 12 ust. 1 lit. a) przewiduje wyłączenie z tego statusu. Przede wszystkim art. 12 ust. 2 i ust. 3 wyłącza (podobnie jak art. 1 część F konwencji) osoby, które popełniły szereg szczególnie poważnych przestępstw, podżegały do nich albo w inny sposób uczestniczyły w ich popełnieniu. Co więcej, na podstawie art. 11 albo art. 12 ust. 1 lit. b), zależnie od sytuacji, zmiana okoliczności obejmująca, najogólniej rzecz biorąc, związanie lub ponowne związanie danej osoby z krajem, w którym cieszy się korzystnymi i stabilnymi prawami, oznacza, że nie może ona albo nie może dłużej korzystać z ochrony jako uchodźca [28].

63. Jasne jest również – wbrew obawom rządu rumuńskiego – że nigdy nie może mieć miejsca automatyczne nadanie statusu uchodźcy, to jest nadanie bez postępowania jakiegokolwiek rodzaju mającego na celu ustalenie, że istotne warunki zostały spełnione [29].

64. Wskutek tego przesłankami uchylonymi przez samą okoliczność ustania pomocy UNRWA mogą być wyłącznie przesłanki wymagane do nadania statusu uchodźcy w myśl definicji zawartej w art. 2 lit. c) dyrektywy, a uprawnienie może obejmować jedynie nadanie statusu uchodźcy bez wyraźnej potrzeby dowodzenia spełnienia tych przesłanek. W związku z powyższym bycie beneficjentem dyrektywy, do czego odnosi się art. 12 ust. 1 lit. a), oznacza bycie beneficjentem nadania statusu uchodźcy.

65. Niemniej jednak przyznanie tego statusu musi nadal podlegać warunkowi, zgodnie z którym dana osoba nie jest wyłączona z niego żadnym innym przepisem dyrektywy, jak również wciąż będzie niezbędne ustalenie przez beneficjenta, zgodnie z wyrokiem w sprawie Bolbol, że rzeczywiście skorzystał z pomocy UNRWA, oraz zgodnie z art. 12 ust. 1 lit. a) zdanie drugie dyrektywy, że pomoc taka ustała.

66. Pragnę dodać, że odstąpienie od wymogu wykazania spełnienia przesłanek zawartych w art. 2 lit. c) dyrektywy nie jest tak liberalne, jakby się mogło wydawać na pierwszy rzut oka, jeśli chodzi o podmioty, których dotyczy art. 12 ust. 1 lit. a). Artykuł 2 lit. c) i art. 12 ust. 1 lit. a) zdanie drugie nakładają się do pewnego stopnia pod tym względem, że warunkiem dla obu z nich jest brak ochrony danej osoby, a jak wskazałam [30], UNRWA nie została utworzona w celu udzielenia „ochrony" uchodźcom palestyńskim ani też nigdy im jej nie udzielała. Nie jest w stanie udzielać niczego poza „pomocą". Co więcej, okoliczności faktyczne przedstawione przez sąd krajowy dotyczące trzech skarżących występujących w postępowaniu przed tym sądem sugerują, że ze strony władz libańskich dostępna jest niewielka ochrona i wydaje się bardzo mało prawdopodobne, by władze syryjskie obecnie były w stanie chronić jakichkolwiek uchodźców na swoim terytorium. Lapidarnie rzecz ujmując, wiele spośród osób objętych zakresem art. 12 ust. 1 lit. a) zdanie drugie może już odpowiadać znaczącej części definicji „uchodźcy" zawartej w art. 2 lit. c) pod tym względem, że nie są w stanie skorzystać z ochrony państwa (którego są obywatelami lub) swojego poprzedniego miejsca stałego pobytu.

28 — Przepisy te odzwierciedlają odpowiednio art. 1 części C i E konwencji.

29 — Zobacz ww. w przypisie 5 moja opinia w sprawie Bolbol, pkt 94 i nast., a także wyrok w tejże sprawie, pkt 52.

30 — Zobacz przypis 6 powyżej i http://www.unrwa.org/etemplate.php?id=87: „UNRWA […] nie odpowiada za bezpieczeństwo oraz prawo i porządek w obozach, nie posiada też służb policyjnych ani wywiadowczych. Odpowiedzialność spoczywała zawsze na odpowiednich organach państwa przyjmującego i innych organach".

67. Powyższe rozważania potwierdzają pogląd wyrażony już przeze mnie w odpowiedzi na pytanie pierwsze przedłożone w niniejszej sprawie. Jednakże muszę również zająć się istotnym zastrzeżeniem do tego poglądu, które zostało wysunięte przez kilka państw członkowskich. Podnoszą one, że zezwolenie pewnej kategorii wnioskodawców na uzyskanie statusu uchodźcy bez konieczności wykazania spełnienia przesłanek ustalonych w definicji znajdującej się w art. 2 lit. c) dyrektywy przy jednoczesnym wymaganiu od innych uczynienia tego powoduje nieusprawiedliwioną dyskryminację niedopuszczalną na podstawie zasady równego traktowania.

68. Ta ujęta w art. 20 karty praw podstawowych zasada wymaga, aby podobne sytuacje nie były traktowane w odmienny sposób, a odmienne sytuacje nie były traktowane jednakowo, chyba że takie traktowanie jest obiektywnie uzasadnione.

69. W niniejszej sprawie wykładnia zaproponowana przeze mnie oznacza, że obie kategorie ubiegających się o status uchodźcy – tych, którzy skorzystali z pomocy UNRWA, oraz tych, którzy z niej nie skorzystali z jakiegokolwiek powodu – uprawnione są do uzyskania tego statusu (co daje podstawę do takich samych dobrodziejstw wynikających z dyrektywy) na różnych warunkach. Objęci grupą pierwszą, która stanowi podgrupę uprawnionych do pomocy UNRWA, muszą po prostu wykazać, że skorzystali z tej ochrony lub pomocy oraz że ona ustała. Wnioskodawcy z drugiej grupy, która obejmuje pozostałych uprawnionych do pomocy UNRWA, wraz z wszystkimi innymi wnioskodawcami muszą wykazać, że spełniają definicję uchodźcy zawartą w art. 2 lit. c) dyrektywy.

70. Jednakże okoliczności faktyczne dotyczące obu kategorii nie są porównywalne.

71. Zobowiązani do wykazania, że odpowiadają definicji uchodźcy zawartej w art. 2 lit. c) dyrektywy, poprzednio wiedli stosunkowo zwykłe życie niezależne od pomocy zewnętrznej. Jednakże w późniejszym czasie okoliczności ewoluowały w ten sposób, że opuścili swój kraj ojczysty lub miejsca stałego pobytu. Wydarzenia, które nastąpiły, mogły być tak złe, że postawiły ich w sytuacji, w której mieli „uzasadnioną obawę bycia prześladowanym z powodów rasowych, religijnych, narodowościowych, przekonań politycznych lub członkostwa w określonej grupie społecznej". Jeśli miało to miejsce i jeśli są oni „niezdoln[i] do powrotu lub – posiadając taką obawę – nie chc[ą]" wrócić, są uprawnieni do uzyskania statusu uchodźcy.

72. Wnioskodawcy, którzy wcześniej otrzymywali pomoc zewnętrzną od UNRWA, nie znajdują się w podobnej sytuacji. Nie mogąc prowadzić normalnego życia, otrzymywali (na bieżąco) konkretne wsparcie uznawane za niezbędne przez społeczność międzynarodową. Pod tym względem opiekowano się nimi. Już wówczas znajdowali się w sytuacji chronionej. Następnie dochodzi do zdarzenia zewnętrznego powodującego, że „ustaje" pomoc UNRWA bez ich winy. Jednakże nie ma żadnego szczególnego powodu, aby zakładać, że zdarzenie to koniecznie i równocześnie stwarzać będzie „uzasadnioną obawę bycia prześladowanym", która powodowałaby objęcie ich sformułowaniem art. 2 lit. c) dyrektywy. Niemniej jednak nie mogą dłużej liczyć na pomoc poprzednio otrzymywaną od UNRWA (a tym samym nie mogą dłużej korzystać ze wsparcia materialnego, które poprzednio uzasadniało ich całkowite wyłączenie z zakresu konwencji).

73. Skutkiem tego w zakresie, w jakim odnośne sytuacje nie są porównywalne, zasada równego traktowania nie wymaga, aby nie wolno ich było traktować odmiennie.

74. Można postawić zarzut, że w zakresie, w jakim te dwie kategorie znajdują się w różnych okolicznościach faktycznych, „zwykły" wnioskodawca ubiegający się o status uchodźcy często znajduje się w gorszej sytuacji niż Palestyńczyk, wobec którego pomoc UNRWA nagle ustała. Dlaczego zatem ten drugi miałby mieć uprzywilejowany dostęp do korzyści płynących ze statusu uchodźcy?

75. Czy Palestyńczyk, który nie może nagle dłużej otrzymywać pomocy UNRWA, zasługuje na wsparcie mniej czy więcej niż jakaś inna kategoria potencjalnych uchodźców, jest pytaniem o zabarwieniu emocjonalnym. Co do mnie, powiedziałabym, że w wymiarze abstrakcyjnym wszyscy autentyczni potencjalni uchodźcy zasługują w równym stopniu na współczucie i wsparcie. Gdyby art. 1 część D konwencji zawierał tylko zdanie pierwsze, wówczas nie miałabym dużych trudności, aby wyrobić sobie pogląd, że po wstrzymaniu pomocy UNRWA Palestyńczyk, który ją otrzymywał, powinien ponownie być objęty zakresem konwencji i być wówczas traktowany jak każdy inny wnioskodawca ubiegający się o status uchodźcy. Jednakże faktem jest, że art. 1 część D zawiera nie jedno, a dwa zdania. Z odczytywania całego tekstu wynika, że społeczność międzynarodowa rozmyślnie postanowiła zapewnić szczególne traktowanie wydalonym Palestyńczykom – traktowanie, które jest pod pewnymi względami gorsze (art. 1 część D zdanie pierwsze), a pod innymi uprzywilejowane (art. 1 część D zdanie drugie). Biorąc pod uwagę różnice faktyczne przedstawione przeze mnie powyżej, wybór ten (który dyrektywa wiernie odzwierciedla) nie narusza zasady równego traktowania.

W przedmiocie pytania 2 – ustanie ochrony lub pomocy

76. Z moich wstępnych rozważań wynika, że osoba, która skorzystała z pomocy UNRWA, nie może być „beneficjentem" dyrektywy – w istocie pozostaje w zasadzie „wyłączon[a] z możliwości bycia uchodźcą" – do chwili, gdy pomoc względem niej „ustała z jakichkolwiek powodów" w rozumieniu art. 12 ust. 1 lit. a)[31]. Odpowiedzi proponowane w odniesieniu do zdarzenia powodującego powstanie tego upoważnienia można zatem ograniczyć do:

— wyłącznie rozwiązania UNRWA lub jakiegoś innego zdarzenia uniemożliwiającego udzielanie przez UNRWA pomocy; lub

— jakiegokolwiek zdarzenia, na które beneficjent nie ma wpływu, lub niezależnego od jego woli, powodującego, że nie jest on w stanie otrzymywać pomocy.

77. W wydanej przeze mnie opinii w sprawie Bolbol (w pkt 77–84, 100–102) doszłam do wniosku, że ta druga wykładnia jest prawidłowa, i nadal stoję na tym stanowisku – choć oczywiście ta pierwsza wykładnia zostaje włączona w drugą, co obejmować będzie każde zdarzenie uniemożliwiające UNRWA udzielanie pomocy.

78. Sądzę, że nie jest konieczne wysuwanie dalszych argumentów na poparcie tej tezy. Pragnę jedynie podnieść, że zaprezentowany pogląd wydaje mi się najbardziej zgodny z użytym sformułowaniem, które w tym przypadku nie różni się znacznie, jeśli chodzi o wersje angielską i francuską. „Jeśli taka ochrona lub pomoc ustała z jakichkolwiek powodów" sugeruje, że to ochrona lub pomoc musi ustać, nie jest przewidziane odstąpienie od niej samej jednostki. Już sama ta część zdania mogłaby przemawiać za poglądem, zgodnie z którym zdarzenie takie musi dotyczyć samej UNRWA. Niemniej jednak wydaje się, że poprzez zastosowanie słów „z jakiegokolwiek powodu" znaczenie pierwszej części zdania zostaje rozszerzone w maksymalnym zakresie, jaki można przypisać tym słowom. Jednakże nie może to sięgać tak daleko, by uwzględniać indywidualne decyzje podejmowane z przyczyn osobistych, gdyż pozbawiłoby to wyłączenie wszelkiej treści[32]. Dlatego uważam, że zwrot ten może jedynie rozszerzyć pojęcie ustania w zakresie, w jakim nie jest konieczne, aby powód dotyczył samej UNRWA.

79. Jednakże muszą dodać dwie uwagi dotyczące tych, którzy z własnej woli opuścili strefę, poza którą nie byli w stanie materialnie otrzymać pomocy UNRWA.

31 — Zobacz w tej kwestii pkt 52 i nast. powyżej.

32 — Zobacz pkt 50–53 powyżej.

80. Po pierwsze, jak stwierdziłam wyżej, sam fakt opuszczenia strefy UNRWA nie może sam w sobie kończyć wyłączenia z możliwości „bycia uchodźcą” [33]. W połączeniu z wysuniętym przeze mnie wnioskiem zakładającym, że uprawnienie do bycia beneficjentem dyrektywy może powstać tylko w wyniku zdarzenia, na które odbiorca UNRWA nie ma wpływu, albo niezależnego od jego woli, w wyniku którego nie może on dłużej otrzymywać odnośnej pomocy, mogłoby się wydawać, że oznacza to, iż każdy, kto kiedyś skorzystał z pomocy UNRWA, nie może już nigdy żądać statusu uchodźcy w państwie członkowskim, czy to na podstawie art. 2 lit. c) dyrektywy, czy też art. 12 ust. 1 lit. a) zdanie drugie.

81. Wniosek ten należy opatrzyć pewnym zastrzeżeniem. Wyłączenie z możliwości bycia uchodźcą w wyniku skorzystania z pomocy UNRWA może według mnie logicznie rozciągać się tylko na wyłączenie możliwości żądania statusu uchodźcy w charakterze Palestyńczyka uprawnionego do otrzymywania takiej pomocy. Nie ma żadnego powodu uzasadniającego dożywotnią kontynuację takiego wyłączenia w przypadku wystąpienia innych podstaw umożliwiających ubieganie się o status uchodźcy – na przykład, jeśli palestyński uchodźca przeniósłby się dobrowolnie do kraju znajdującego się poza strefą UNRWA, być może nabywając obywatelstwo tego kraju, i znalazłby się następnie w okolicznościach powodujących objęcie go zakresem definicji zawartej w art. 2 lit. c) dyrektywy. W tym względzie art. 5 dyrektywy przewiduje, że uzasadniona obawa przed prześladowaniem może opierać się na wydarzeniach, które nastąpiły, albo, zależnie od sytuacji, na działaniach, które były podejmowane przez wnioskodawcę, odkąd opuścił kraj pochodzenia – przynajmniej tak długo jak działania, na które się powołuje, stanowią wyraz i kontynuację orientacji lub przekonań wyznawanych przez niego w państwie pochodzenia, a ryzyko prześladowań nie opiera się na okolicznościach, do których wnioskodawca doprowadził z własnej woli od czasu opuszczania tego kraju.

82. Po drugie, jest całkiem możliwe, że jak wskazano Trybunałowi, osoba otrzymująca pomoc UNRWA może tymczasowo dobrowolnie opuścić strefę UNRWA – na przykład w celu odwiedzenia krewnego w innym miejscu – ze szczerym zamiarem powrotu i autentycznym przekonaniem, że będzie w stanie tego dokonać, jednakże okaże się, że jej ponowny wjazd na teren, na którym otrzymywała pomoc, jest zablokowany. Taką osobę powinno się moim zdaniem uważać za niemającą możliwości otrzymywania pomocy UNRWA z przyczyny, na którą nie ma wpływu, albo niezależnej od jej woli.

83. Jeśli chodzi o obie przedstawione okoliczności, a w istocie wszystkie okoliczności, w których należy ustalić, że „taka ochrona lub pomoc ustała z jakichkolwiek powodów”, pojawiać się będą problemy dowodowe, jak wspomniałam w punkcie 102 wydanej przeze mnie opinii w sprawie Bolbol. Wszelkie takie problemy muszą być rozwiązane w zgodzie z art. 4 dyrektywy, zatytułowanym „Ocena faktów i okoliczności”, wyznaczającym ramy dla rodzajów danych lub dowodów, których państwa członkowskie mogą się domagać lub też nie. Choć jest ogólnie dopuszczalne wymaganie od wnioskodawcy uzasadnienia składanego przez niego wniosku, a nie tylko opieranie się na jego oświadczeniach, art. 4 ust. 5 ustanawia okoliczności, w których państwa członkowskie nie mogą nalegać na potwierdzenie dokumentami wszystkich aspektów składanego wniosku.

33 — Zobacz pkt 50–53 powyżej.

Wnioski

84. W świetle powyższych rozważań wyrażam opinię, iż na pytania podniesione przez Fővárosi Bíróság Trybunał powinien odpowiedzieć w następujący sposób:

W art. 12 ust.1 lit. a) zdanie drugie dyrektywy Rady 2004/83/WE z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie minimalnych norm dla kwalifikacji i statusu obywateli państw trzecich lub bezpaństwowców jako uchodźców lub jako osoby, które z innych względów potrzebują międzynarodowej ochrony, oraz zawartości przyznawanej ochrony:

1) słowa „takie osoby tym samym stają się upoważnione, aby stać się beneficjentami niniejszej dyrektywy" oznaczają, że osoby te są uprawnione do statusu uchodźcy w państwie członkowskim, pod warunkiem że mogą wykazać, iż warunek dotyczący ustania ochrony albo pomocy został w odniesieniu do nich spełniony;

2) słowa „taka ochrona lub pomoc ustała z jakichkolwiek powodów" oznaczają, że dla tych osób ochrona lub pomoc, z której rzeczywiście korzystały, nie jest im już udzielana z jakiegokolwiek powodu, na który nie mają wpływu, lub niezależnego od ich woli.