



Zbiór Orzeczeń

OPINIA RZECZNIKA GENERALNEGO
NICHOLASA EMILIOU
przedstawiona w dniu 4 maja 2023 r.¹

Sprawa C-294/22

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

[wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym złożony przez Conseil d'État (radę stanu, Francja)]

Odesłanie prejudycjalne – Przestrzeń wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości – Azyl – Status uchodźcy lub status osoby potrzebującej ochrony uzupełniającej – Dyrektywa 2011/95/UE – Warunki, jakie spełnić muszą obywatele państw trzecich lub bezpaństwowcy ubiegający się o status uchodźcy – Bezpaństwowcy pochodzenia palestyńskiego, którzy skorzystali z pomocy Agencji Narodów Zjednoczonych dla Pomocy Uchodźcom Palestyńskim na Bliskim Wschodzie (UNRWA) – Artykuł 12 ust. 1 lit. a) – Wykluczenie z możliwości uzyskania statusu uchodźcy – Ustanie ochrony lub pomocy UNRWA – Warunki korzystania ipso facto z dyrektywy 2011/95 – Znaczenie sformułowania „jeśli taka ochrona lub pomoc ustały z jakichkolwiek powodów”

I. Wprowadzenie

1. SW, skarżący w postępowaniu głównym, jest urodzonym w Libanie bezpaństwowcem pochodzenia palestyńskiego, objętym ochroną Agencji Narodów Zjednoczonych dla Pomocy Uchodźcom Palestyńskim na Bliskim Wschodzie (UNRWA). Opuścił on Liban ze względu na swój krytyczny stan zdrowia i ubiega się o azyl we Francji, twierdząc, że ochrona lub pomoc ze strony UNRWA na jego rzecz „ustały”, ponieważ nie może on uzyskać w Libanie opieki medycznej i leczenia, których potrzebuje, aby przeżyć².

¹ Język oryginału: angielski.

² Pod koniec 2021 r. mandatem UNRWA było objętych 5,8 mln palestyńskich uchodźców, natomiast 21,3 mln uchodźców znajdowało się pod ochroną Wysokiego Komisarza Narodów Zjednoczonych ds. Uchodźców (UNHCR) (zob. UNHCR, 16 czerwca 2022 r., „Global displacement hits another record, capping decade-long rising trend”, dostępny na stronie: <https://www.unhcr.org/news/press/2022/6/62a9d2b04/unhcr-global-displacement-hits-record-capping-decade-long-rising-trend.html>).

2. W tym kontekście zwrócono się do Trybunału Sprawiedliwości o dokonanie wykładni art. 12 ust. 1 lit. a) dyrektywy 2011/95/UE³, notabene nie po raz pierwszy⁴. W szczególności ma on możliwość określenia, czy – a jeżeli tak, to w jakich okolicznościach – można uznać, że ochrona lub pomoc UNRWA na rzecz bezpaństwowca pochodzenia palestyńskiego „ustała” w rozumieniu tego przepisu, a zainteresowanej osobie jako uchodźcy przysługują ipso facto korzyści wynikające z tej dyrektywy, w sytuacji gdy osoba ta nie może uzyskać w strefie działania UNRWA opieki medycznej, której potrzebuje.

II. Ramy prawne

A. Prawo międzynarodowe

1. Konwencja genewska

3. Artykuł 1 lit. D konwencji genewskiej⁵ stanowi:

„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.

Z chwilą gdy taka ochrona lub pomoc zostanie z jakiegokolwiek 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”.

2. Rezolucje Zgromadzenia Ogólnego Narodów Zjednoczonych dotyczące UNRWA

4. UNRWA została powołana do życia rezolucją Zgromadzenia Ogólnego Narodów Zjednoczonych nr 302 (IV) z dnia 8 grudnia 1949 r. Jej mandat był regularnie odnawiany, a obecny wygasa w dniu 30 czerwca 2023 r. Strefa działania UNRWA obejmuje Liban, Syrię, Jordanię, Zachodni Brzeg (w tym Wschodnią Jerozolimę) oraz Strefę Gazy.

³ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 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. 2011, L 337, s. 9).

⁴ Zobacz wyroki: z dnia 17 czerwca 2010 r., Bolbol (C-31/09, EU:C:2010:351; zwany dalej „wyrokiem Bolbol”); z dnia 19 grudnia 2012 r., Abed El Kareem El Kott i in. (C-364/11, EU:C:2012:826; zwany dalej „wyrokiem Abed El Kareem El Kott i in.”); z dnia 25 lipca 2018 r., Alheto (C-585/16, EU:C:2018:584; zwany dalej „wyrokiem Alheto”); a także z dnia 13 stycznia 2021 r., Bundesrepublik Deutschland (Nadanie statusu uchodźcy bezpaństwowcowi pochodzenia palestyńskiego) [C-507/19, EU:C:2021:3; zwany dalej „wyrokiem Bundesrepublik Deutschland (Nadanie statusu uchodźcy bezpaństwowcowi pochodzenia palestyńskiego)”]; z dnia 3 marca 2022 r., Secretary of State for the Home Department (Nadanie statusu uchodźcy bezpaństwowcowi pochodzenia palestyńskiego) [C-349/20, EU:C:2022:151; zwany dalej „wyrokiem Secretary of State for the Home Department (Nadanie statusu uchodźcy bezpaństwowcowi pochodzenia palestyńskiego)”]. Kilka z tych wyroków dotyczy wykładni art. 12 ust. 1 lit. a) dyrektywy Rady 2004/83/WE z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie minimalnych standardów dla kwalifikacji i statusu obywateli państw trzecich lub bezpaństwowców jako uchodźców lub osób, które, z innych powodów, potrzebują ochrony międzynarodowej, oraz zakresu przyznanej ochrony (Dz.U. 2004, L 304, s. 12), uchylonej i zastąpionej dyrektywą 2011/95. Ponieważ jednak przepis ten brzmi tak samo jak art. 12 ust. 1 lit. a) tamtej dyrektywy, do wyroków dotyczących obydwu aktów będą się odnosić bez dokonywania rozróżnienia.

⁵ Konwencja dotycząca statusu uchodźców, sporządzona w Genewie dnia 28 lipca 1951 r. (*United Nations Treaty Series*, vol. 189, No 2545, 1954, s. 150), która weszła w życie dnia 22 kwietnia 1954 r. Konwencja (zwana dalej „konwencją genewską”) została uzupełniona i zmieniona Protokołem dotyczącym statusu uchodźców, przyjętym w Nowym Jorku w dniu 31 stycznia 1967 r., który wszedł w życie w dniu 4 października 1967 r.

5. Ze względu na charakter działalności organizację UNRWA należy uznać za „organ lub agencję Narodów Zjednoczonych inne niż Wysoki Komisarz Narodów Zjednoczonych do spraw Uchodźców” w rozumieniu art. 1 lit. D konwencji genewskiej.

6. Zgodnie z rezolucją nr 74/83 Zgromadzenia Ogólnego Narodów Zjednoczonych z dnia 13 grudnia 2019 r. operacje UNRWA należy przeprowadzać „z uwzględnieniem dobrostanu, ochrony i rozwoju społecznego uchodźców palestyńskich”. Co więcej, przewiduje się w niej „pomoc w zaspokajaniu podstawowych potrzeb zdrowotnych, edukacyjnych i życiowych”.

B. Prawo Unii

7. Zgodnie z motywem 15 dyrektywy 2011/95:

„(15) Obywatele państw trzecich lub bezpieczeństwa, którzy są uprawnieni do przebywania na terytorium państw członkowskich nie z powodów związanych z potrzebą ochrony międzynarodowej, ale z powodów uznaniowych motywowanych współczuciem lub względami humanitarnymi, nie są objęci zakresem stosowania niniejszej dyrektywy”.

8. Artykuł 12 tej dyrektywy, zatytułowany „Wykluczenie”, stanowi:

„1. Obywatel państwa trzeciego lub bezpieczeństwa zostaje wykluczony z możliwości uzyskania statusu uchodźcy, jeśli:

a) jest objęty zakresem stosowania art. 1 lit. D konwencji genewskiej odnoszącego się do ochrony lub pomocy otrzymywanej od organów lub agencji Organizacji Narodów Zjednoczonych innych niż Wysoki Komisarz Narodów Zjednoczonych ds. Uchodźców; jeśli taka ochrona lub pomoc ustały z jakichkolwiek powodów, a położenie takich osób nie zostało ostatecznie uregulowane zgodnie z odpowiednimi rezolucjami Zgromadzenia Ogólnego Narodów Zjednoczonych, osoby takie kwalifikuje się tym samym do korzystania ze świadczeń określonych w niniejszej dyrektywie;

[...]”.

C. Prawo krajowe

9. Dyrektywa 2011/95 została transponowana do prawa francuskiego przez Loi n° 2015-925 du 29 juillet 2015 relative à la réforme du droit d’asile (ustawę nr 2015-925 z dnia 29 lipca 2015 r. o reformie prawa do azylu) (JORF nr 0174 z dnia 30 lipca 2015 r.) i Décret n° 2015-1166 du 21 septembre 2015 pris pour l’application de la loi n° 2015-925 du 29 juillet 2015 relative à la réforme du droit d’asile (dekret nr 2015-1166 z dnia 21 września 2015 r. wdrażający ustawę nr 2015-925 z dnia 29 lipca 2015 r. o reformie prawa do azylu) (JORF nr 0219 z dnia 22 września 2015 r.).

10. Ustawą nr 2015-925 z dnia 29 lipca 2015 r. o reformie prawa do azylu wprowadzono do Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (kodeksu dotyczącego wjazdu i pobytu cudzoziemców oraz prawa azylu) art. L.711-3. Ustęp 1 tego artykułu w brzmieniu mającym zastosowanie do sporu stanowi:

„Status uchodźcy nie przysługuje osobie objętej jedną z klauzul wykluczenia przewidzianych w sekcjach D, E lub F art. 1 konwencji genewskiej z dnia 28 lipca 1951 r. [...]”.

III. Okoliczności faktyczne, postępowanie główne i pytania prejudycjalne

11. SW jest bezpaństwowcem pochodzenia palestyńskiego. Urodził się w 1976 r. w Libanie i do lutego 2019 r. mieszkał w tym państwie, będącym częścią strefy działania UNRWA. Został zarejestrowany przez UNRWA i w związku z tym kwalifikuje się do uzyskania ochrony lub pomocy od tej agencji. Opuścił Liban w lutym 2019 r. i przybył do Francji w sierpniu 2019 r., gdzie złożył wniosek o udzielenie azylu.

12. Wniosek SW o udzielenie azylu został oddalony decyzją Office Français de Protection des Réfugiés et des Apatrides (francuskiego urzędu ochrony uchodźców i bezpaństwowców, Francja, zwanego dalej „OFPRA”) z dnia 11 października 2019 r., który to urząd odmówił przyznania mu zarówno statusu uchodźcy, jak i ochrony uzupełniającej.

13. SW wniósł skargę na tę decyzję do Cour nationale du droit d'asile (sądu ds. azylowych, Francja, zwanego dalej „CNDA”). CNDA ustalił następujące istotne fakty:

- Przez całe swoje życie SW cierpi na poważną formę talasemii, będącej zaburzeniem genetycznym wpływającym na produkcję hemoglobiny, wymagającym między innymi regularnych transfuzji krwi.
- W okresie dorastania, z powodu swojego schorzenia, SW był zmuszony coraz częściej korzystać z transfuzji krwi. Został on skierowany przez UNRWA do szpitala Palestyńskiego Czerwonego Krzyża, gdzie jednak, jak twierdzi, nie mógł uzyskać odpowiedniej opieki zdrowotnej. Z tego względu SW zdecydował się zamiast tego na transfuzje krwi od ojca.
- Ojciec SW, który do tego czasu dostarczał SW swoją krew do transfuzji koniecznych SW do przeżycia, zmarł w 2014 r. SW zaczął korzystać z transfuzji krwi od kompatybilnych dawców, o którą starał się sam.
- Został on również poinformowany przez lekarza, że musi przyjmować określony lek, aby uniknąć wynikających z jego choroby komplikacji wpływających na wątrobę i serce, przy czym na zapewnienie mu tego leku nie zgodziła się ani UNRWA – ze względu na brak odpowiednich funduszy, ani żadna palestyńska organizacja pomocowa – ze względu na brak przynależności SW do jakichkolwiek palestyńskich partii politycznych; oraz
- SW nie miał wystarczających środków finansowych, aby otrzymać pomoc medyczną z innego źródła i nie był w stanie uzyskać dostępu do tego leku.

14. Decyzją z dnia 9 grudnia 2020 r. CNDA przyznał SW status uchodźcy ze względu na fakt, że UNRWA nie była w stanie zapewnić mu wystarczającego dostępu do specjalistycznej opieki medycznej, której potrzebował ze względu na swój stan zdrowia. Co więcej, UNRWA nie

zagwarantowała mu warunków życia zgodnych z zadaniami tej agencji i naraziła jego bezpieczeństwo osobiste na poważne zagrożenie. Należało zatem uznać, że SW został zmuszony do opuszczenia Libanu.

15. OFPRA odwołała się od tego orzeczenia do Conseil d'État (rady stanu, Francja), twierdząc: po pierwsze, że CNDA nie zbadała, czy SW opuścił Liban ze względu na to, że został zmuszony do opuszczenia strefy działania UNRWA w świetle zagrożeń dla jego bezpieczeństwa; po drugie, że sąd naruszył prawo, uznawszy, że brak możliwości opłacenia lub zapewnienia przez UNRWA opieki zdrowotnej SW jest podstawą do uznania, że skuteczna ochrona lub pomoc tej agencji ustała, a po trzecie, że sąd naruszył również prawo, uznawszy, że opłacenie specjalistycznej opieki medycznej⁶ należało do zadań UNRWA. Co więcej, OFPRA zarzucała, że nie ustalono, iż SW nie mógł otrzymać odpowiedniej opieki medycznej w Libanie.

16. Conseil d'État (rada stanu) przypomniła, że zgodnie z art. 12 ust. 1 lit. a) dyrektywy 2011/95 zainteresowana osoba jest wyłączona z możliwości ubiegania się o status uchodźcy, gdy jest objęta zakresem stosowania art. 1 lit. D konwencji genewskiej, co ma miejsce, w przypadku gdy zainteresowana osoba jest bezpaństwowcem pochodzenia palestyńskiego korzystającym z ochrony lub pomocy UNRWA, chyba że uznaje się, że taka ochrona lub pomoc „ustała”. Powołując się na wyrok *Abed El Karem El Kott i in.*, sąd odsyłający zauważył, że jest tak, w przypadku gdy zainteresowana osoba zostaje zmuszona do opuszczenia strefy działania tej agencji, ponieważ jej bezpieczeństwo osobiste jest poważnie zagrożone, a UNRWA nie miała możliwości zapewnienia jej na tym obszarze warunków do życia zgodnych z zadaniami, których wykonanie zostało jej powierzone.

17. W tych okolicznościach Conseil d'État (rada stanu) postanowiła zawiesić postępowanie i zwrócić się do Trybunału Sprawiedliwości z następującymi pytaniami prejudycjalnymi:

- „1) Czy niezależnie od przepisów prawa krajowego, które pozwalają pod pewnymi warunkami na pobyt cudzoziemca ze względu na jego stan zdrowia i chronią go w danym wypadku przed wydaleniem, przepisy art. 12 ust. 1 lit. a) dyrektywy 2011/95 należy interpretować w ten sposób, że chory [bezpaństwowiec pochodzenia palestyńskiego], który po tym, gdy rzeczywiście korzystał z ochrony lub pomocy UNRWA, opuścił znajdujące się w strefie działania tego organu państwo lub terytorium, gdzie miał swój zwykły pobyt, ze względu na to, że nie ma tam możliwości wystarczającego dostępu do usług zdrowotnych i leczenia, których wymaga jego stan zdrowia, a brak takiej opieki powoduje realne zagrożenie dla jego życia lub integralności fizycznej, może być traktowany jako osoba, której bezpieczeństwo osobiste jest poważnie zagrożone, znajdująca się w sytuacji, w której UNRWA nie jest w stanie zapewnić tej osobie warunków życia zgodnych z powierzonymi jej zadaniami?
- 2) W przypadku odpowiedzi twierdzącej, jakie kryteria, zależne na przykład od powagi choroby lub od rodzaju koniecznych usług zdrowotnych, pozwolą na rozpoznanie takiej sytuacji?”

18. Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym z dnia 22 marca 2022 r. został zarejestrowany w dniu 3 maja 2022 r. SW, rząd belgijski i francuski oraz Komisja Europejska przedstawili uwagi na piśmie. SW, rząd francuski i Komisja byli reprezentowani na rozprawie, która odbyła się w dniu 26 stycznia 2023 r.

⁶ We wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym zastosowano pojęcie „usług zdrowotnych trzeciego stopnia [wysoko specjalistycznych]”. Terminy te należy rozumieć – jak wyjaśniły na rozprawie strony postępowania i zainteresowane strony – jako odnoszące się do opieki medycznej, która obejmuje diagnostykę, procedury i leczenie o zaawansowanym i złożonym charakterze.

IV. Analiza

19. Artykuł 12 ust. 1 lit. a) dyrektywy 2011/95, który nadaje moc prawną i włącza do prawa Unii treść art. 1 lit. D konwencji genewskiej⁷, zawiera zarówno *klauzulę wykluczenia*, jak i *klauzulę włączenia*⁸.

20. Z jednej strony dyrektywa stanowi, że jeżeli zainteresowana osoba jest objęta zakresem stosowania art. 1 lit. D konwencji genewskiej – w tym wypadku, ponieważ jest bezpaństwowcem pochodzenia palestyńskiego objętym ochroną lub pomocą UNRWA – to jest ona wyłączona z możliwości uzyskania statusu „uchodźcy” na podstawie dyrektywy 2011/95 w taki sam sposób, jak wyłączona jest z możliwości uzyskania statusu „uchodźcy” na podstawie konwencji genewskiej⁹.

21. Z drugiej strony, jeżeli można uznać, że taka ochrona lub pomoc „ustała”, taka osoba „kwalifikuje się tym samym do korzystania ze świadczeń” określonych w tej dyrektywie (tak samo jak ipso facto będzie korzystała z dobrodziejstw konwencji genewskiej). Z tego *lex specialis* wynika, że klauzula wyłączenia zawarta w art. 12 ust. 1 lit. a) dyrektywy 2011/95 przestaje obowiązywać w stosunku do bezpaństwowca pochodzenia palestyńskiego tylko wtedy, gdy można uznać, że ochrona lub pomoc UNRWA „ustała”. Jeżeli jednak tak jest, zainteresowana osoba musi zostać uznana za „uchodźcę” w rozumieniu tej dyrektywy – i jest ona uprawniona do korzystania „z mocy prawa” z systemu mającego zastosowanie do uchodźców na podstawie tej dyrektywy¹⁰ – bez konieczności spełniania warunków mających zastosowanie do innych osób ubiegających się o azyl¹¹. Jak zauważył rzecznik generalny P. Mengozzi w opinii w sprawie *Alheto*¹², osoby objęte zakresem stosowania art. 12 ust. 1 lit. a) dyrektywy 2011/95, *podlegają już kwalifikacji jako uchodźcy* przez społeczność międzynarodową. Powodem, dla którego podlegają one klauzuli wyłączenia zawartej w tym przepisie, jest fakt, że korzystają już ze specjalnego programu ochrony, którego realizację powierzono agencji lub organowi ONZ (w tym wypadku – UNRWA).

22. W pytaniu pierwszym sąd odsyłający dąży w istocie do ustalenia, czy klauzula włączenia zawarta w art. 12 ust. 1 lit. a) dyrektywy 2011/95 *może mieć zastosowanie* do bezpaństwowca pochodzenia palestyńskiego, który został objęty ochroną lub pomocą UNRWA i nie ma możliwości uzyskania w strefie działania tej agencji dostępu do leczenia, którego wymaga jego stan

⁷ Zgodnie z motywem 3 dyrektywy 2011/95 system azylowy Unii opiera się na „pełnym i integralnym stosowaniu [konwencji genewskiej]”, a szereg przepisów tej dyrektywy zawiera odesłania do postanowień tej konwencji lub stanowi powtórzenie jej treści. Ponadto art. 18 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej (zwanej dalej „kartą”) stanowi, że „[g]warantuje się prawo do azylu z poszanowaniem zasad [konwencji genewskiej]”, a zgodnie z art. 78 ust. 1 TFUE wspólna polityka w dziedzinie azylu „musi być zgodna” z tą konwencją. Wynika z tego, że choć Unia Europejska nie jest sygnatariuszem konwencji genewskiej, ramy prawne Unii w zakresie azylu należy interpretować w sposób zgodny z tą konwencją (zob. również podobnie wyrok *Bolbol*, pkt 37).

⁸ Zobacz podobnie wyrok *Alheto*, pkt 87. W wyroku tym Trybunał określił klauzulę wykluczenia jako „podstawy wyłączenia możliwości uzyskania statusu uchodźcy” i klauzulę włączenia jako „okoliczność, że podstawa wyłączenia możliwości uzyskania statusu uchodźcy przestała znajdować zastosowanie”. Dla uproszczenia wolę zamiast tego posługiwać się terminami „klauzula wyłączenia” i „klauzula włączenia”.

⁹ Klauzula wyłączenia ma zastosowanie wyłącznie do osób, które *rzeczywiście* korzystały z ochrony lub pomocy zapewnianej przez UNRWA. Nie może obejmować osób, które są lub były uprawnione do uzyskania ochrony lub pomocy od tej agencji, ale które *rzeczywiście* jej nie otrzymały (zob. wyrok *Bolbol*, pkt 51).

¹⁰ Zobacz wyrok *Abed El Karem El Kott i in.*, pkt 71.

¹¹ W szczególności zainteresowana osoba nie musi wykazywać uzasadnionej obawy przed prześladowaniem w rozumieniu art. 2 lit. d) dyrektywy 2011/95. Jednakże organy krajowe muszą jeszcze sprawdzić, czy nie wchodzi ona w zakres żadnej z podstaw wykluczenia przewidzianych w art. 12 ust. 1 lit. b), art. 12 ust. 2 i art. 12 ust. 3 tej dyrektywy (zob. podobnie wyrok *Alheto*, pkt 86 i przytoczone tam orzecznictwo). Ponadto zainteresowana osoba musi jeszcze złożyć wnioski o nadanie statusu uchodźcy. Zatem okoliczność, iż zainteresowana osoba może ipso facto stać się beneficjentem dyrektywy 2011/95 *nie* oznacza przyznania jej bezwarunkowego prawa do uzyskania statusu uchodźcy (zob. wyrok *Abed El Karem El Kott i in.*, pkt 75).

¹² C-585/16, EU:C:2018:327, pkt 36.

zdrowia. W pytaniu drugim, uzależnionym od odpowiedzi udzielonej przez Trybunał na pytanie pierwsze, sąd odsyłający zwraca się o wskazanie kryteriów, które sądy krajowe muszą stosować w celu ustalenia, w jakich sytuacjach klauzula ta *faktycznie ma zastosowanie*.

23. W dalszych rozważaniach przeanalizuję kolejno te dwa pytania.

A. Pytanie pierwsze: czy klauzula włączenia może mieć zastosowanie?

24. Zanim przeanalizuję kwestię poruszoną w pytaniu pierwszym, pozwolę sobie na kilka uwag wstępnych o charakterze kontekstowym dotyczących wyjątkowej sytuacji prawnej bezpieczeństwa pochodzenia palestyńskiego, którzy skorzystali z ochrony lub pomocy UNRWA.

1. Wyjątkowa sytuacja prawna bezpieczeństwa pochodzenia palestyńskiego, którzy skorzystali z ochrony lub pomocy UNRWA

25. Do chwili obecnej, pomimo iż art. 1 lit. D) konwencji genewskiej sformułowano przy użyciu terminów o szerokim zakresie¹³, jasne jest, że klauzula wyłączenia zawarta w tym przepisie, która niczym lustrzane odbicie odpowiada przepisowi zawartemu w art. 12 ust. 1 lit. a) dyrektywy 2011/95, ma zastosowanie wyłącznie do osób objętych ochroną lub pomocą UNRWA, a więc bezpieczeństwa pochodzenia palestyńskiego znajdujących się w strefie działania tej agencji, którzy rzeczywiście skorzystali z tej ochrony lub pomocy.

26. Osoby te podlegają *wyjątkowemu* systemowi, ponieważ są one jedyną kategorią osób, które na mocy przytoczonych odpowiednich przepisów są wyłączone z możliwości uzyskania statusu uchodźcy na podstawie tej konwencji i wspomnianej dyrektywy.

27. Jak zauważyła rzecznik generalna E. Sharpston¹⁴, art. 1 lit. D konwencji genewskiej powstawał w szczególnym kontekście. Zredagowano go wkrótce po konflikcie izraelsko-arabskim z 1948 r., między innymi, aby powstrzymać masowy napływ osób z rejonu geograficznego, który wcześniej stanowił terytorium Palestyny, i uniknąć zachodzenia na siebie kompetencji UNHCR i UNRWA¹⁵. Wykluczenie bezpieczeństwa pochodzenia palestyńskiego z tej konwencji było uzasadnione faktem, że osoby te miały korzystać z odpowiedniego i równoważnego poziomu ochrony zapewnianego przez UNRWA w jej strefie działania, w związku z czym, co do zasady, nie miały powodu, by dążyć do uzyskania ochrony na podstawie konwencji¹⁶.

28. Ponadto wyjątkowe traktowanie bezpieczeństwa pochodzenia palestyńskiego miało pierwotnie trwać jedynie przez określony czas. Celem art. 1 lit. D konwencji genewskiej było zapewnienie, aby tacy bezpieczeństwa nadal korzystali z ochrony do czasu ostatecznego ustabilizowania ich sytuacji odpowiednimi rezolucjami przyjętymi przez Zgromadzenie Ogólne Organizacji Narodów Zjednoczonych¹⁷. Rozwiązania w tym zakresie jeszcze jednak nie uzyskano. Z tego względu art. 1 lit. D konwencji genewskiej pozostaje w mocy, a jego treść znajduje odzwierciedlenie w art. 12 ust. 1 lit. a) dyrektywy 2011/95.

¹³ Artykuł 1 lit. D konwencji genewskiej nie odnosi się konkretnie do UNRWA. Mowa w nim ogólniej o „organach lub agencjach Narodów Zjednoczonych innych niż [UNHCR]”.

¹⁴ Zobacz opinia rzecznik generalnej E. Sharpston w sprawie Bolbol (C-31/09, EU:C:2010:119, pkt 41).

¹⁵ Ibidem, pkt 43.

¹⁶ Zobacz pkt 21 niniejszej opinii.

¹⁷ Zobacz wyrok Abed El Karem El Kott i in., pkt 62.

29. Po przedstawieniu tych wyjaśnień pragnę zauważyć, że – w kontekście stosowania dyrektywy 2011/95 – wyjątkowy system, któremu podlegają bezpieczeństwa państwa palestyńskiego, dotyczy wyłącznie możliwości uzyskania przez nich statusu uchodźcy, a nie ochrony uzupełniającej¹⁸.

30. W tym kontekście pragnę przypomnieć, że z konwencji genewskiej i dyrektywy 2011/95 wynika wymóg przyznania przez państwo przyjmujące lub państwo członkowskie szeregu praw osobom, które faktycznie uzyskały status uchodźcy. Przyznane prawa muszą odpowiadać poziomem poziomowi praw, jaki gwarantuje się obywatelom tego państwa lub państwa członkowskiego, lub co najmniej poziomowi praw gwarantowanych obywatelom w danym państwie lub państwie członkowskim¹⁹. W kwestii opieki zdrowotnej pragnę zauważyć, że art. 30 dyrektywy 2011/95 stanowi, iż „beneficjentom ochrony międzynarodowej”, a więc zarówno „uchodźcom”, jak i „beneficjentom statusu ochrony uzupełniającej” w rozumieniu tej dyrektywy przysługuje dostęp do opieki zdrowotnej według *takich samych* kryteriów kwalifikujących jak w przypadku obywateli danego państwa członkowskiego.

31. Bezpaństwowcy pochodzenia palestyńskiego, którzy skorzystali z ochrony lub pomocy UNRWA, z uwagi na swoją szczególną sytuację prawną nie są uprawnieni, by powołać się na ten przepis, *dopóki i o ile* nie stwierdzono, że udzielana im ochrona lub pomoc UNRWA na ich rzecz „ustała” w rozumieniu art. 12 ust. 1 lit. a) tej dyrektywy, lub uzyskują ochronę międzynarodową.

2. W jakiej sytuacji należy uznać, że ochrona lub pomoc UNRWA „ustała”: orzecznictwo Trybunału

32. Trybunał wyjaśnił już kilka kwestii dotyczących wykładni art. 12 ust. 1 lit. a) dyrektywy 2011/95. W szczególności wskazał on, że należy uznać, iż „ochrona lub pomoc” UNRWA w rozumieniu tego przepisu „ustaje” we wszystkich sytuacjach, w których *niemożliwe* jest wykonywanie przez nią powierzonych jej zadań²⁰. W tym względzie wystarczy, aby ustanie owej ochrony lub pomocy miało miejsce „z jakichkolwiek powodów”, jak wskazano w samym art. 12 ust. 1 lit. a) tej dyrektywy.

33. W dalszych rozważaniach na temat znaczenia tego sformułowania („z jakichkolwiek powodów”) Trybunał orzekł, że odnosi się ono nie tylko do zdarzeń wpływających bezpośrednio na UNRWA (na przykład do rozwiązania tej agencji). Przyczyna powodująca ustanie pomocy może bowiem też wynikać szerzej z okoliczności, które, niezależnie od woli zainteresowanej osoby, zmuszają ją do opuszczenia strefy działań UNRWA²¹.

34. W związku z tym Trybunał wskazał ponadto, że należy uznać, iż zainteresowana osoba była zmuszona do opuszczenia strefy działania UNRWA, jeżeli na podstawie indywidualnej oceny wszystkich istotnych czynników²² można jasno stwierdzić, że jej bezpieczeństwo osobiste jest

¹⁸ Ibidem, pkt 68.

¹⁹ Zobacz na przykład wolność praktyk religijnych (art. 4 konwencji genewskiej); dostęp do sądów, pomocy prawnej i zwolnienie z *cautio iudicatum solvi* (art. 16); opieka społeczna (art. 23); ustawodawstwo pracy i zabezpieczenie społeczne (art. 24 ust. 1).

²⁰ Zobacz wyrok *Abed El Karem El Kott i in.*, pkt 56.

²¹ Ibidem, pkt 58, 59. Dla zachowania kompletności wyводу pozwolę sobie dodać, że Trybunał stwierdził, iż oczywiście samo nieprzebywanie na tym obszarze lub dobrowolne jego opuszczenie nie oznacza jeszcze, że pomoc lub ochrona ustała.

²² W tym względzie należy wziąć pod uwagę istotne okoliczności istniejące nie tylko w chwili opuszczenia przez tę osobę strefy działania UNRWA, lecz również w momencie rozpatrywania przez właściwe organy administracyjne lub organy sądowe wniosku o przyznanie statusu uchodźcy lub orzekania przez nie w przedmiocie decyzji odmawiającej przyznania takiego statusu [zob. wyrok *Secretary of State for the Home Department (Nadanie statusu uchodźcy bezpieczeństwa państwowcowi pochodzenia palestyńskiego)*, pkt 58].

poważnie zagrożone (kryterium pierwsze) i jeżeli UNRWA nie ma możliwości zapewnienia jej na tym obszarze warunków do życia zgodnych z zadaniami, których wykonanie zostało powierzone tej agencji (kryterium drugie)²³.

35. Wszystkie strony i zainteresowane strony w postępowaniu głównym są zgodne co do tego, że to według tych dwóch kryteriów należy oceniać sytuację zaistniałą w postępowaniu głównym, aby ustalić, czy ochrona lub pomoc UNRWA na rzecz SW „ustała” w rozumieniu art. 12 ust. 1 lit. a) dyrektywy 2011/95, a więc czy należy przyznać mu status uchodźcy. Pragnę zauważyć, że te same kryteria zostały wskazane przez sąd odsyłający w pytaniu pierwszym jako właściwe punkty odniesienia, względem których należy przeprowadzić tę ocenę.

3. Zastosowanie klauzuli włączenia do spraw dotyczących braku możliwości uzyskania dostępu do leczenia w strefie działania UNRWA

a) Kryterium pierwsze: poważne zagrożenie dla bezpieczeństwa osobistego

36. Oczywiście jest moim zdaniem, że kryterium pierwsze, a mianowicie to, czy bezpieczeństwo zainteresowanej osoby jest poważnie zagrożone, *może* być spełnione w pewnych sytuacjach, gdy zainteresowana osoba nie ma możliwości uzyskania dostępu do leczenia w strefie działania UNRWA.

37. W tym względzie mogę z łatwością przyjąć, że pojęcie „bezpieczeństwa osobistego” wydaje się na pierwszy rzut oka odnosić do sytuacji związanych z zagrożeniami o charakterze zewnętrznym, a nie wewnętrznym, z jakimi ma do czynienia zainteresowana osoba. Łatwiej jest bowiem wyobrazić sobie, że bezpieczeństwo osobiste jest poważnie zagrożone w sytuacji związanej z klęską żywiołową (taką jak powódź lub trzęsienie ziemi) lub gdy, jak twierdzą rządy belgijski i francuski, krzywda zostaje *wyrażona umyślnie* przez inną osobę, inny podmiot lub siłę²⁴, w przeciwieństwie do sytuacji, w których główną przyczyną krzywdy zainteresowanej osoby jest *naturalnie występujące* schorzenie. Moim zdaniem jednak, jak twierdzi też Komisja, pojęcie to jest wystarczająco szerokie, by obejmowało również takie sytuacje o charakterze wewnętrznym, w których zainteresowana osoba doznaje krzywdy, której nie wyrządzono umyślnie ani która nie wynika z przyczyn zewnętrznych, ale występuje naturalnie, a zostaje jedynie nasiloną z uwagi na czynniki zewnętrzne (przykładowo złe warunki materialne lub brak opieki medycznej)²⁵.

38. Trybunał zasugerował już bowiem, że bezpieczeństwo osobiste może być poważnie zagrożone w sytuacji, gdy zainteresowana osoba twierdzi, iż nie może uzyskać dostępu do edukacji lub pomocy medycznej dostosowanej do jej potrzeb ze względu na poważną niepełnosprawność, z którą się urodziła²⁶. Pojęcie „bezpieczeństwa osobistego” zostało już zatem zastosowane do

²³ Zobacz wyrok *Abed El Karem El Kott i in.*, pkt 63.

²⁴ Przykładowo w sytuacjach rozpatrywanych w postępowaniach, które doprowadziły do wydania wyroku *Abed El Karem El Kott i in.*, osoby zainteresowane były znieważane, maltretowane, arbitralnie aresztowane, torturowane lub upokarzane przez libańskich żołnierzy, albo podpalono lub zniszczono ich dom lub kierowano wobec nich groźby śmierci.

²⁵ Rozumiem, że rząd belgijski uważa, iż – co do zasady – znaczenie mają jedynie zagrożenia lub niedociągnięcia, które dotyczą bezpieczeństwa pochodzenia palestyńskiego *jako grupy*, lub te, które mają charakter systemowy (w przeciwieństwie do zagrożeń indywidualnych lub odosobnionych przypadków zagrożenia). Tego rodzaju zawężająca wykładnia jest moim zdaniem nieprawidłowa. Gdyby bowiem przyjąć stanowisko tego rządu, wówczas bezcelowa byłaby indywidualna ocena, którą muszą przeprowadzić organy krajowe. Ponadto Trybunał potwierdził już, że wystarczające jest wykazanie, iż pomoc lub ochrona UNRWA rzeczywiście ustała z jakiegokolwiek powodu, co obejmuje sytuację zaistniałą „z przyczyn obiektywnych lub związanych z indywidualną sytuacją danej osoby” [zob. wyrok *Secretary of State for the Home Department (Nadanie statusu uchodźcy bezpaństwowca pochodzenia palestyńskiego)*, pkt 72].

²⁶ *Ibidem*, pkt 24, 50.

przypadków, w których *podstawowa lub pierwotna przyczyna* krzywdy zainteresowanej osoby nie ma charakteru zewnętrznego, ale wiąże się z niepełnosprawnością lub schorzeniem wrodzonym, bądź ujmuje sprawę szerzej, występuje naturalnie i ma charakter czysto *wewnętrzny* wobec tej osoby²⁷, a gdy jedynie *przyczyna pogorszenia* tej krzywdy, a więc brak możliwości uzyskania dostępu do opieki medycznej lub leczenia, wiąże się z UNRWA lub państwem, na którego terytorium agencja ta prowadzi działalność lub z innymi elementami kontekstowymi *zewnętrznymi* wobec zainteresowanej osoby²⁸.

39. W tym względzie jest oczywiste, że nie tylko *podstawowa przyczyna* krzywdy zainteresowanej osoby może być czysto wewnętrzna, ale również – szerzej – *nie ma znaczenia*, jaka jest *zewnętrzna przyczyna pogorszenia* krzywdy (a więc zewnętrzna przyczyna, dla której zainteresowana osoba nie może uzyskać dostępu do wymaganej opieki zdrowotnej i leczenia w strefie działania UNRWA). Ów dostęp może zostać celowo odebrany lub może on stać się po prostu niemożliwy z powodu braku środków materialnych lub funduszy po stronie UNRWA lub z jakiegokolwiek innego powodu (z wyjątkiem – powtórzmy – powodów, nad którymi zainteresowana osoba ma kontrolę i które nie są wobec niej zewnętrzne). Wbrew twierdzeniom rządów belgijskiego i francuskiego, nie zachodzi konieczność ustalenia, że UNRWA lub państwo, na którego terytorium działa agencja, *zamierzały wyrządzić krzywdę* tej osobie, pozbawiając ją wymaganej opieki medycznej w drodze działania lub zaniechania²⁹. Dokonanie takiego ustalenia nie jest warunkiem koniecznym³⁰.

40. Oczywiście jest dla mnie jasne, że poza istnieniem zagrożenia dla bezpieczeństwa osobistego, muszą być spełnione jeszcze dwa wymogi: po pierwsze, charakter zagrożenia musi pozwalać na stwierdzenie „poważnego zagrożenia” dla bezpieczeństwa osobistego, a po drugie, poziom krzywdy, jakiej doznałaby zainteresowana osoba, pozostając w strefie działania UNRWA, musi być dotkliwy (w przeciwnym razie nie jest możliwe uznanie takich zagrożeń za poważne w takim stopniu, by wpływały one na „bezpieczeństwo osobiste”). Co się tyczy pierwszego z tych wymogów, a mianowicie istnienia „poważnego zagrożenia”, jest dla mnie jasne, że sformułowanie „poważne zagrożenie” odnosi się do *rzeczywistego charakteru ryzyka*, iż dojdzie do faktycznego urzeczywistnienia się odpowiednich zagrożeń dla bezpieczeństwa osobistego, a pozostanie przez daną osobę w strefie działania UNRWA będzie miało wpływ na jej bezpieczeństwo. Dla jasności dodam, że zgadzam się ze skarżącym w postępowaniu głównym, iż zagrożenia nie mogą być jedynie hipotetyczne. Muszą być *rzeczywiste* na tyle, aby zachodziło poważne ryzyko wpływu na bezpieczeństwo osobiste zainteresowanej osoby.

41. Co się tyczy drugiego z wymogów, a mianowicie tego, czy poziom doznanej krzywdy jest dotkliwy w takim stopniu, aby można było uznać, że zagrożenia mają wpływ na „bezpieczeństwo osobiste”, próg wymagany w tym względzie omówię bardziej szczegółowo w ramach mojej

²⁷ Jak zauważył skarżący w postępowaniu głównym, „zdrowie” i „niepełnosprawność” są wymienione wśród „okoliczności osobistych”, które uprawniają bezpaństwowca pochodzenia palestyńskiego do uzyskania statusu uchodźcy w świetle wytycznych UNHCR w sprawie ochrony międzynarodowej nr 13, pkt 24.

²⁸ W mojej ocenie ważne jest, aby takie czynniki zewnętrzne wpływały na pogorszenie stanu zdrowia zainteresowanej osoby. Sytuacja jest w mojej ocenie inna, gdy nie istnieje żadne leczenie ani opieka medyczna, które mogłyby złagodzić ból lub cierpienie zainteresowanej osoby lub gdy osoba ta po prostu odmawia poddania się wymaganemu leczeniu (w którym to przypadku czynnik wpływający na pogorszenie stanu zdrowia ma charakter wewnętrzny, a nie zewnętrzny).

²⁹ Zobacz wyrok Secretary of State for the Home Department (Nadanie statusu uchodźcy bezpaństwowcowi pochodzenia palestyńskiego), pkt 70, 71.

³⁰ Dodam, że orzecznictwo Trybunału – na którym rządy te opierają swoją argumentację i z którego wynika zasadniczo, że osobie cierpiącej na poważną chorobę nie trzeba przyznawać ochrony międzynarodowej jedynie dlatego, iż nie może ona uzyskać odpowiedniego leczenia w swoim państwie pochodzenia, chyba że została ona *celowo* pozbawiona takiego leczenia [zob. wyrok z dnia 18 grudnia 2014 r., M’Bodj (C-542/13, EU:C:2014:2452, pkt 36)] – nie dotyczy bezpaństwowców pochodzenia palestyńskiego, ale pozostałych osób ubiegających się o azyl. Jak wyjaśniłem w pkt 26–28 niniejszej opinii, bezpaństwowcy pochodzenia palestyńskiego nie znajdują się w takiej samej sytuacji ani nie podlegają takim samym wymogom jak pozostałe osoby ubiegające się o azyl.

odpowiedzi na pytanie drugie. Na tym etapie wystarczy jednak stwierdzić, że przynajmniej *niektóre* przypadki braku możliwości uzyskania dostępu do wymaganego leczenia, w szczególności gdy brak leczenia sprawia, że zainteresowana osoba znajduje się w sytuacji zagrożenia życia, będą w mojej ocenie przypadkami, w których próg dotkliwej krzywdy zostaje osiągnięty.

42. W tym względzie pragnę zauważyć, że zdaniem Komisji sytuacja SW stanowi przykład takich przypadków. Przypomnę, że SW cierpi na poważne zaburzenia genetyczne. Z zastrzeżeniem weryfikacji przez sądy krajowe wydaje się, czego zresztą strony w postępowaniu głównym nie kwestionują, że jeżeli SW nie uzyska dostępu do wymaganego leczenia, jego przewidywana długość życia ulegnie skróceniu, a szanse na przeżycie ulegną zdecydowanemu zmniejszeniu. W tych okolicznościach poziom doznanej krzywdy należy z pewnością uznać za dotkliwy.

43. Skoro dokonałem powyższych uściśleń i wyjaśniłem, dlaczego uważam, że bezpieczeństwo osobiste może być poważnie zagrożone, w sytuacji gdy zainteresowana osoba twierdzi, że nie może uzyskać dostępu do pomocy medycznej odpowiedniej względem jej potrzeb w strefie działania UNRWA, przedstawię teraz dwie dodatkowe uwagi.

44. Po pierwsze, jestem zdania, że wbrew twierdzeniom rządów belgijskiego i francuskiego, stwierdzenie poważnego zagrożenia dla bezpieczeństwa osobistego nie wymaga oceny, czy zainteresowana osoba, taka jak SW, ma „uzasadnioną obawę przed prześladowaniem” lub czy grozi jej „rzeczywiste ryzyko doznania poważnej krzywdy” w rozumieniu art. 5 ust. 1 i art. 6 dyrektywy 2011/95. Wymóg istnienia poważnego zagrożenia dla bezpieczeństwa osobistego zainteresowanej osoby nie wiąże się, jak wyjaśniła Komisja, z istnieniem takiej „uzasadnionej obawy przed prześladowaniem lub rzeczywistego ryzyka doznania poważnej krzywdy” w rozumieniu tych przepisów, które, między innymi, dotyczą jedynie prześladowania lub poważnej krzywdy ze strony określonych podmiotów.

45. W przeciwnym razie bezpieczeństwa pochodzenia palestyńskiego, taki jak SW, musiałby wykazać, aby zostać objęty zakresem klauzuli włączenia zawartej w art. 12 ust. 1 lit. a) tej dyrektywy, że spełnia te same warunki co osoby nieobjęte zakresem tego przepisu. Byłoby to sprzeczne z sensem *lex specialis* zawartego w tym przepisie, w myśl którego osoba objęta tym przepisem kwalifikuje się tym samym do uzyskania statusu „uchodźcy”, jeżeli może wykazać, że ochrona lub pomoc UNRWA w stosunku do niej „ustała”, bez konieczności spełnienia ogólnych przesłanek wskazanych w dyrektywie, które mają zastosowanie wyłącznie do pozostałych osób ubiegających się o azyl³¹. Ponadto zasadniczo prowadziłoby to do złączenia dwóch bardzo odrębnych kwestii prawnych.

46. Po drugie, pragnę również uściślić, że aby stwierdzić, że bezpieczeństwo osobiste zainteresowanej osoby jest poważnie zagrożone, nie zachodzi konieczność dokonywania systematycznej oceny, czy takie poważne ryzyko istnieje w odniesieniu do zainteresowanej osoby na każdym z terytoriów, na których działa UNRWA. Byłoby to całkowicie nieuzasadnione. Należy raczej wziąć pod uwagę *wszystkie* sektory strefy działania UNRWA, na których terytoria taka osoba ma *konkretną* możliwość wjazdu i bezpiecznego tam przebywania³².

³¹ Zobacz pkt 21 niniejszej opinii.

³² Zobacz wyrok Bundesrepublik Deutschland (Nadanie statusu uchodźcy bezpaństwowca pochodzenia palestyńskiego), pkt 67.

b) Kryterium drugie: czy niemożliwe stało się zapewnienie zainteresowanej osobie przez UNRWA w strefie działania tej agencji warunków życia zgodnych z powierzonymi jej zadaniami

47. Co się tyczy drugiego kryterium, a mianowicie tego, czy niemożliwe stało się zapewnienie zainteresowanej osobie przez UNRWA w strefie działania tej agencji warunków życia zgodnych z powierzonymi jej zadaniami, pragnę zauważyć, że wymiana argumentów między stronami postępowania i zainteresowanymi stronami była skoncentrowana na tym, w jaki sposób należy rozumieć „zadania” w ujęciu ogólnym (1), a także w odniesieniu do potrzeb medycznych lub zdrowotnych (2).

48. Rząd francuski uważa w tym względzie, że zadania UNRWA obejmują *jedynie* zapewnienie podstawowej opieki medycznej, a nie specjalistycznego, bardziej złożonego leczenia, takiego jak leczenie, którego wymaga SW. W jego ocenie nie można uznać, że zadania UNRWA „ustają” w rozumieniu art. 12 ust. 1 lit. a) dyrektywy 2011/95, w sytuacji gdy bezpaństwowiec pochodzenia palestyńskiego nie ma możliwości uzyskania dostępu do stosunkowo rzadkiego lub złożonego leczenia, wykraczającego poza taką podstawową opiekę medyczną.

49. Wyjaśnię, dlaczego nie podzielam tego stanowiska.

1) Zadania UNRWA w ujęciu ogólnym

50. Na wstępie pragnę przypomnieć, że UNRWA jest finansowana głównie z dobrowolnych składek państw członkowskich ONZ. Tym samym jej *zdolność operacyjna* jest zmienna i zależy od okresowych decyzji podejmowanych przez te państwa członkowskie, które to decyzje mogą, rzecz jasna, zmieniać się w czasie w zależności od ograniczeń budżetowych i wielu innych czynników. W mojej ocenie nie oznacza to jednak, że zadania UNRWA ulegają zmianie stosownie do zmiany zdolności operacyjnej. Są to bowiem dwie bardzo różne sprawy: „zdolność operacyjna” dotyczy dostępnych „środków”, natomiast „zadania” odnoszą się do „podstawowego celu” (czyli *raison d'être*) UNRWA. Mówiąc najogólniej, środki mogą często ulegać zmianie, ale główny cel ma być w pewien sposób stały i trwały.

51. Moim zdaniem to właśnie ten cel, czy też *raison d'être*, UNRWA, który jest stały i trwały, Trybunał zamierzał ująć, gdy odnosił się do „zadań” UNRWA jako istotnego elementu branego pod uwagę przy ustaleniu, czy „niemożliwe stało się zapewnienie zainteresowanej osobie przez UNRWA w strefie działania tej agencji warunków życia zgodnych z powierzonymi jej zadaniami”, a w rezultacie przy ustalaniu, czy klauzula włączenia zawarta w art. 12 ust. 1 lit. a) dyrektywy 2011/95 znajduje zastosowanie. To, czy UNRWA dysponuje wystarczającymi środkami i zdolnością operacyjną, ma związek nie z zakresem samych zadań, ale z możliwością (lub brakiem możliwości) realizowania owych zadań.

52. W tym kontekście przypominam, że – jak zauważyła Komisja – zadań UNRWA (a więc podstawowego celu jej działalności) nie określono w żadnym statucie, lecz wynikają one z odpowiednich rezolucji Zgromadzenia Ogólnego ONZ. Nie można zatem ich wywodzić z jednego tylko źródła. Ponadto sformułowania użyte w różnych rezolucjach Zgromadzenia Ogólnego ONZ w tym względzie są dość szerokie. W szczególności zgodnie z rezolucją Zgromadzenia Ogólnego ONZ nr 74/83 z dnia 13 grudnia 2019 r. UNRWA ma realizować swoje operacje „dla dobrobytu, ochrony i rozwoju społecznego uchodźców palestyńskich” ogółem.

53. Sformułowanie to przytaczał Trybunał w swoim orzecznictwie, w którym zauważył, że UNRWA została powołana, by chronić osoby zarejestrowane przez tę agencję i udzielać im pomocy „na rzecz [ich] dobrostanu jako [uchodźców]”³³.

54. Trybunał stwierdził również, że – jak wynika z lektury różnych rezolucji Zgromadzenia Ogólnego ONZ – celem leżącym u podstaw specjalnego systemu mającego zastosowanie do bezpaństwowców pochodzenia palestyńskiego jest zapewnienie, aby taka grupa osób nadal uzyskiwała ochronę i aby osoby te korzystały ze *skutecznej* ochrony lub pomocy, a nie jedynie zagwarantowanie im istnienia organu lub agencji, której zadaniem jest zapewnienie takiej pomocy lub ochrony³⁴. W rezultacie wynika z tego, że zgodnie z rozumieniem Trybunału do zadań wykonywanych przez UNRWA należy zapewnienie skutecznej (a nie tylko abstrakcyjnej) ochrony lub pomocy osobom zarejestrowanym w UNRWA, tak aby promować ich „dobrostan”.

55. W świetle tych rozważań przejdę teraz konkretnie do analizy, co obejmują „zadania” UNRWA w odniesieniu do potrzeb medycznych lub zdrowotnych takich osób.

2) Zadania UNRWA w odniesieniu do konkretnych potrzeb medycznych lub zdrowotnych

56. Z uwagi na fakt, że zadania UNRWA polegają na zapewnianiu skutecznej ochrony lub pomocy osobom zarejestrowanym przez tę organizację nie został jasno określony i nie można go wywodzić z jednego źródła, Trybunał zwrócił się podczas rozprawy do stron postępowania i zainteresowanych stron o doprecyzowanie, na czym polegają zadania UNRWA w odniesieniu do medycznych lub zdrowotnych potrzeb takich osób.

57. W swoich odpowiedziach wszystkie strony postępowania i zainteresowane strony powołały się na treść rezolucji nr 74/83 Zgromadzenia Ogólnego ONZ z dnia 13 grudnia 2019 r., z której wywodzą one, że zadania UNRWA obejmują *skuteczną* „pomoc w zakresie zaspokojenia podstawowych potrzeb zdrowotnych”. Strony postępowania i zainteresowane strony w różny sposób rozumieją jednak te pojęcia.

58. Z jednej strony skarżący w postępowaniu głównym, z którym zgadza się Komisja, podkreślił, że nie ma znaczenia rozważanie, czy dany rodzaj leczenia należy czy też nie należy do zakresu zadań UNRWA ogółem. Należy przyjąć podejście celowościowe, koncentrując się zamiast tego na stopniu ochrony lub pomocy, który musi zostać zapewniony bezpaństwowcom pochodzenia palestyńskiego w strefie działania UNRWA, i należy ocenić w każdym indywidualnym przypadku, czy w świetle tego poziomu zostały spełnione konkretne potrzeby medyczne lub zdrowotne zainteresowanej osoby. Nie ma przy tym znaczenia rodzaj leczenia, nawet jeżeli chodzi o leczenie wysoce specjalistyczne.

59. Z drugiej strony rząd francuski argumentował, jak zauważyłem w pkt 48 powyżej, że „pomoc w zakresie zaspokojenia podstawowych potrzeb zdrowotnych” obejmuje wyłącznie zapewnianie podstawowej opieki medycznej³⁵. Rząd ten uważa, że UNRWA nie odpowiada za zapewnienie bardziej złożonego lub specjalistycznego leczenia.

³³ Zobacz wyroki: Alheto, pkt 84, a także Bundesrepublik Deutschland (Nadanie statusu uchodźcy bezpaństwowcowi pochodzenia palestyńskiego), pkt 48.

³⁴ Zobacz podobnie wyrok Abed El Kareem El Kott i in., pkt 60.

³⁵ Pragnę zauważyć, że z pisma UNRWA z dnia 22 września 2021 r. skierowanego do UNHCR, w którym określono mandat i zadania UNRWA (dostępnego pod adresem: https://www.unrwa.org/resources/about-unrwa/UNRWA_letter_to_UNHCR) wynika, że zadania UNRWA obejmują zapewnianie, między innymi, podstawowej edukacji i podstawowej opieki zdrowotnej. Na pierwszy rzut oka wydaje się, że nie obejmuje to wysoce specjalistycznej opieki medycznej, ale luka ta niekoniecznie musi, moim zdaniem, prowadzić do udzielenia negatywnej odpowiedzi na pytanie pierwsze.

60. Nie podzielam tego stanowiska. Odnoszę wrażenie, że rząd francuski myli zadania UNRWA polegające na *skutecznej* pomocy w zakresie zaspokojenia podstawowych potrzeb *medycznych lub zdrowotnych* (co służy zapewnieniu – przyjmując podejście oparte na celach, a nie na środkach – spełnienia podstawowych potrzeb medycznych lub zdrowotnych osób zarejestrowanych przez UNRWA, niezależnie od tego, jakie środki będą konieczne do osiągnięcia tego celu) z obowiązkiem zapewnienia podstawowej *opieki zdrowotnej*, a więc obowiązkiem udostępnienia tym osobom pewnych minimalnych środków medycznych (np. poprzez zapewnienie apteczek pierwszej pomocy lub podstawowych leków, które nie mają złożonego lub specjalistycznego charakteru).

61. W tym względzie jestem zdania, że oczywiście UNRWA nie może zagwarantować dostępu do każdego istniejącego rodzaju leku lub leczenia. Niemniej jednak zgodnie z zadaniami tej agencji, do jakich należy „pomoc w zakresie zaspokojenia podstawowych potrzeb zdrowotnych”, musi ona *skutecznie* pomóc osobom zarejestrowanym przez nią w uzyskaniu dostępu do opieki medycznej lub leczenia niezbędnych do zaspokojenia ich podstawowych potrzeb zdrowotnych lub medycznych, zwłaszcza gdy taka opieka lub leczenie mają zasadnicze znaczenie w walce ze schorzeniem, a bez których może dojść do niepożądanego konsekwencji w postaci śmierci zainteresowanej osoby. W śródtytule B poniżej, w ramach odpowiedzi na pytanie drugie, rozwinę wątek stopnia powagi lub dotkliwości wymaganej w tym względzie w celu określenia, co należy uznawać za podstawową potrzebę zdrowotną lub medyczną. Mogę jednak już na tym etapie stwierdzić, że jeżeli zainteresowana osoba znajduje się w stanie zagrożenia życia, co zdaje się mieć miejsce w przypadku SW³⁶, ponieważ UNRWA nie może skutecznie jej pomóc lub nie pomaga jej skutecznie w uzyskaniu dostępu do opieki medycznej lub leczenia wymaganego w przypadku choroby lub schorzenia, wówczas należy uznać, że UNRWA nie jest w stanie zapewnić zaspokojenia podstawowych potrzeb zdrowotnych lub medycznych tej osoby, a więc nie jest w stanie zapewnić tej osobie warunków życia zgodnych z powierzonymi jej zadaniami.

62. Dla jasności: jestem skłonny przyznać, że leczenie, którego wymaga SW, jest dość złożone lub specjalistyczne. Z informacji przedstawionych w aktach sprawy wynika, że SW potrzebuje nie tylko transfuzji krwi, ale również leków specjalistycznych, dostępnych jedynie po poniesieniu określonych kosztów (których, jak twierdzi UNRWA, nie może pokryć). W mojej ocenie jednak złożoność leczenia, jego kosztowność lub specjalistyczny charakter nie mają znaczenia dla ustalenia zakresu samych zadań UNRWA, lecz czynniki te są istotne dla określenia, czy agencja jest w stanie realizować swoje zadania³⁷.

63. W tym względzie pragnę przypomnieć, że aby ustalić, czy UNRWA nie miała możliwości zapewnienia zainteresowanej osobie w strefie działania tej agencji warunków do życia zgodnych z zadaniami, których wykonanie zostało jej powierzone, właściwe organy administracyjne lub sądowe muszą ocenić, czy zainteresowana osoba będzie faktycznie w stanie uzyskać wymaganą ochronę lub pomoc³⁸. Fakt, że UNRWA nie jest w ogóle w stanie zapewnić wymaganej ochrony lub opieki, aby spełnić podstawowe potrzeby medyczne lub zdrowotne zainteresowanej osoby, albo jest w stanie to uczynić, ale nieskutecznie (przykładowo, ponieważ leki lub leczenie nie są

³⁶ Zweryfikowanie tej kwestii należy oczywiście do sądów krajowych.

³⁷ Zobacz pkt 51 i 52 niniejszej opinii.

³⁸ Zobacz wyrok Bundesrepublik Deutschland (Nadanie statusu uchodźcy bezpaństwowcowi pochodzenia palestyńskiego), pkt 55, 56.

łatwo dostępne lub UNRWA nie dysponuje wystarczającymi środkami finansowymi lub budżetowymi), ma znaczenie dla ustalenia takiego braku możliwości, ale nie sprawia to, że rozpatrywana sytuacja pozostaje poza zakresem zadań UNRWA³⁹.

4. Wniosek w przedmiocie pytania pierwszego

64. W świetle poczynionych przeze mnie ustaleń jestem zdania, że dwa kryteria przedstawione w pkt 34 powyżej, stosowane w celu ustalenia, czy ochrona lub pomoc UNRWA „ustała” w rozumieniu art. 12 ust. 1 lit. a) dyrektywy 2011/95 *mogą* być spełnione, w sytuacji gdy bezpieczeństwa pochodzenia palestyńskiego, który skorzystał z ochrony lub pomocy UNRWA, nie ma możliwości uzyskania w strefie działania tej agencji dostępu do leczenia, którego wymaga ze względu na swój stan zdrowia. W rezultacie taka sytuacja może wchodzić w zakres klauzuli włączenia przewidzianej w tym przepisie, a nie być z niego wyłączone.

65. W mojej ocenie, za taką wykładnią przemawiają względy praktyczne. Jeżeli bowiem Trybunał miałby orzec odmiennie, wówczas nie tylko osoba znajdująca się w sytuacji SW nie byłaby ipso facto uprawniona do korzystania ze świadczeń określonych w tej dyrektywie (na mocy klauzuli włączenia przewidzianej w art. 12 ust. 1 lit. a) dyrektywy 2011/95), ale również nie miałaby możliwości ubiegania się o status „uchodźcy” na podstawie *jakiegokolwiek* innego przepisu dyrektywy 2011/95, ponieważ byłaby wyłączona z zakresu tej dyrektywy w całości w ramach zastosowania przewidzianej w niej klauzuli wyłączenia. Taka osoba, innymi słowy, znalazłaby się w sytuacji mniej korzystnej niż pozostałe osoby ubiegające się o azyl (do których art. 12 ust. 1 lit. a) dyrektywy 2011/95 nie ma zastosowania), ponieważ owe inne osoby mogłyby przynajmniej powołać się na ogólne warunki ubiegania się o status uchodźcy, podczas gdy taka osoba nie miałaby takiej możliwości. Takie rozwiązanie stałoby moim zdaniem w sprzeczności z celem art. 1 lit. D konwencji genewskiej, który przywołałem w pkt 27 powyżej, jakim jest zagwarantowanie ochrony i pomocy bezpieczeństwa pochodzenia palestyńskiego.

66. Niezależnie od powyższego uważam, że odpowiedź twierdząca na pytanie pierwsze nie oznacza, że wszyscy bezpieczeństwa pochodzenia palestyńskiego skarżący się na opiekę medyczną, którą otrzymują (lub której nie otrzymują) w strefie działania UNRWA, kwalifikują się ipso facto do uznania ich za uchodźców na podstawie dyrektywy 2011/95. Odniosę się teraz bardziej szczegółowo do pytania drugiego.

B. Pytanie drugie: kiedy klauzula włączenia ma zastosowanie w sytuacjach o charakterze medycznym?

67. W pytaniu drugim sąd odsyłający zastanawia się, jakie kryteria muszą stosować sądy krajowe, aby określić sytuacje – spośród tych, gdy bezpieczeństwa pochodzenia palestyńskiego, który skorzystał z „ochrony lub pomocy” UNRWA, twierdzi, że nie może uzyskać w strefie działania UNRWA dostępu do opieki medycznej lub leczenia wymaganych ze względu na jego stan zdrowia – wchodzące w zakres *klauzuli włączenia* zawartej w art. 12 ust. 1 lit. a) dyrektywy 2011/95.

68. Na wstępie przedstawię trzy istotne uwagi.

³⁹ W przeciwnym razie bowiem, jak zauważyła Komisja, rozważania powiązane przykładowo z ograniczeniami budżetowymi, które mają znaczenie dla oceny, czy UNRWA jest *rzeczywiście* w stanie zapewnić skuteczną ochronę lub pomoc – stałyby się właśnie powodem, dla którego nie można by uznać, że ochrona lub pomoc „ustała” w rozumieniu art. 12 ust. 1 lit. a) dyrektywy 2011/95.

69. Po pierwsze, pragnę odnieść się w kilku słowach do rozwiązania proponowanego przez rząd francuski. Zdaniem tego rządu przypadek taki jak rozpatrywany w postępowaniu głównym *nie* powinien być rozstrzygany z uwzględnieniem klauzuli włączenia zawartej w art. 12 ust. 1 lit. a) dyrektywy 2011/95, ale raczej w oparciu wyłącznie o przepisy krajowe⁴⁰, na podstawie których w pewnych ograniczonych okolicznościach umożliwia się obywatelom państw trzecich lub bezpaństwowcom pozostanie na terytoriach państw członkowskich, między innymi ze względu na ich stan zdrowia.

70. Na poparcie tego wniosku rząd francuski powołuje się na motyw 15 dyrektywy 2011/95, w którym przypomniano, że państwa członkowskie mogą zezwolić takim osobom na pozostanie na ich terytorium z powodów uznaniowych motywowanych współczuciem lub względami humanitarnymi. W tym samym motywie wskazano, że osoby korzystające z tej możliwości nie są objęte zakresem stosowania tej dyrektywy.

71. W mojej ocenie, wbrew twierdzeniom tego rządu, nie można rozumieć tego motywu w ten sposób, że osobę należy wykluczyć z zakresu dyrektywy 2011/95 za każdym razem, gdy może ona mieć możliwość powołania się na przepisy krajowe umożliwiające jej pobyt z powodów motywowanych współczuciem lub względami humanitarnymi. Stwierdzono w nim raczej jedynie, że jeżeli zainteresowanej osobie rzeczywiście przyznano takie prawo pobytu, jest ona wyłączona z zakresu tej dyrektywy. Wynika z tego, że z zastrzeżeniem szczególnych okoliczności, właściwe organy administracyjne lub sądowe muszą zweryfikować w pierwszej kolejności, czy zainteresowana osoba jest uprawniona do ochrony międzynarodowej (lub, jeżeli jest bezpaństwowcem pochodzenia palestyńskiego, to czy jest ona objęta zakresem klauzuli włączenia zawartej w art. 12 ust. 1 lit. a) dyrektywy 2011/95) i jeżeli stwierdzą, że tak nie jest, dopiero wówczas muszą rozważyć, czy może ona korzystać z ochrony zgodnie z prawem krajowym z powodów motywowanych współczuciem lub względami humanitarnymi. Nie widzę zatem żadnego powodu, aby ten drugi rodzaj ochrony miał mieć pierwszeństwo przed pierwszym rodzajem ochrony, jak sugeruje to rząd francuski.

72. Po drugie, aby ustalić, czy ochrona lub pomoc UNRWA „ustała” w rozumieniu art. 12 ust. 1 lit. a) dyrektywy 2011/95, należy dokonać oceny zarówno okoliczności faktycznych, jak i prawnych. Na potrzeby oceny stanu faktycznego przypominam, jak już stwierdziłem w pkt 34 powyżej, że konieczne jest przeprowadzenie indywidualnej oceny, uwzględniającej wszystkie istotne okoliczności, które mogą być związane z daną osobą (a mianowicie takie jak jej stan zdrowia, wymagane leczenie prowadzone z pomocą specjalistów oraz faktyczne konsekwencje dla tej osoby nieotrzymania takiego leczenia), albo które mają charakter kontekstowy, w tym w szczególności to, czy wymagana opieka medyczna lub leczenie byłyby dostępne w państwach członkowskich, jak również szczególna sytuacja państwa lub państw, w których działa UNRWA⁴¹. Jest to, moim zdaniem, dość istotna kwestia. W sytuacji takiej jak w niniejszej sprawie warunki życia bezpaństwowca pochodzenia palestyńskiego w Libanie w ujęciu ogólnym, jak również warunki, które odnoszą się indywidualnie do SW, mają bowiem znaczenie dla stwierdzenia, czy ochrona lub pomoc UNRWA „ustała”.

⁴⁰ Rząd francuski odniósł się w tym względzie do art. L.425-9 kodeksu dotyczącego wjazdu i pobytu cudzoziemców oraz prawa do azylu.

⁴¹ Trybunał stwierdził w istocie, że „rola państwa, w którym działa UNRWA, może również okazać się decydująca dla umożliwienia tej agencji skutecznego wykonywania udzielonego jej mandatu i upewnienia się, że zainteresowane osoby żyją w godnych warunkach” [zob. wyrok Secretary of State for the Home Department (Nadanie statusu uchodźcy bezpaństwowcowi pochodzenia palestyńskiego), pkt 82, 83]. Pragnę zauważyć, że Trybunał orzekł również w tym wyroku, że konieczność uwzględnienia *wszystkich istotnych okoliczności faktycznych*, w tym w odniesieniu do państwa (państw), w którym(-ych) działa UNRWA, wynika bezpośrednio z art. 4 ust. 3 dyrektywy 2011/95 (zob. pkt 54 tego wyroku). W przepisie tym wymieniono czynniki, które właściwe organy administracyjne lub sądowe muszą uwzględnić przy rozpatrywaniu wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej.

73. W tym wypadku oznacza to, że aby ustalić, czy SW jest uprawniony do świadczeń wynikających z dyrektywy 2011/95, należy wziąć pod uwagę leczenie, z którego może korzystać zarówno bezpośrednio w ramach UNRWA, jak i w ramach libańskiego systemu opieki zdrowotnej z pomocą tej agencji, zważywszy, że jest zarejestrowany przez UNRWA w Libanie. W szerszym ujęciu nie da się oddzielić działań UNRWA (lub ich braku) od kontekstu, w jakim funkcjonuje ten organ⁴².

74. Po trzecie, w odniesieniu do oceny prawnej, zgadzam się z rządami belgijskim i francuskim, że nie każdy problem zdrowotny lub schorzenie, którego leczenie jest niedostępne w strefie działania UNRWA, może stanowić podstawę do uznania, że „ochrona lub pomoc” tej agencji ustała. Wymagane jest osiągnięcie pewnego progu dotkliwości i tylko w wyjątkowych sytuacjach, moim zdaniem, możliwe jest przemieszczanie się z jednego obszaru ochrony (strefy działania UNRWA) do innego (państwa członkowskiego). Gdyby było inaczej, łatwo mogłoby dojść do sytuacji, w której dowolna osoba podlegająca klauzuli wyłączenia zawartej w art. 12 ust. 1 lit. a) dyrektywy 2011/95, uważająca, że opieka medyczna lub leczenie otrzymywane (lub potencjalnie otrzymywane) w strefie działania UNRWA nie są tak skuteczne lub nie spełniają standardów w takim stopniu jak opieka lub leczenie, które mogłaby ona otrzymać w państwie członkowskim, mogłaby twierdzić, iż „ochrona lub pomoc” tej agencji na jej rzecz „ustała”, i ubiegać się o nadanie statusu uchodźcy na mocy dyrektywy 2011/95.

75. Próg dotkliwości musi zatem być dostatecznie wysoki, aby pełnił rolę czynnika ograniczającego, co pozwoli uniknąć przypadków „wyboru a la carte”, jak również sytuacji „powodzi” niekończących się wniosków o azyl składanych przez bezpaństwowców pochodzenia palestyńskiego. Jednocześnie, gdyby próg dotkliwości był „zbyt wysoki”, to mógłby on praktycznie uniemożliwić zainteresowanej osobie skorzystanie z klauzuli włączenia zawartej w art. 12 ust. 1 lit. a) dyrektywy 2011/95, w tym w okolicznościach, w których narusza się prawa tej osoby zapisane w karcie, takie jak w szczególności jej prawo do godności człowieka i jej prawa do wolności od tortur lub poniżającego traktowania lub karania⁴³, od których nie można odstąpić⁴⁴. Konieczne jest zatem znalezienie odpowiedniej równowagi.

76. Po przedstawieniu tych uściśleń pragnę przypomnieć, że – jak wyjaśniłem w śródtytule A powyżej – przyjęcie, iż „ochrona lub pomoc” UNRWA „ustała”, wymaga spełnienia dwóch kryteriów, a mianowicie, poważnego zagrożenia dla bezpieczeństwa osobistego wnioskodawcy (kryterium pierwsze) oraz braku możliwości zapewnienia mu przez UNRWA na tym obszarze warunków do życia zgodnych z powierzonymi jej zadaniami (kryterium drugie).

77. Podczas gdy w sytuacji takiej jak rozpatrywana w postępowaniu głównym kryterium drugie wymaga w istocie ustalenia, czy zapewnienie przez UNRWA zaspokojenia *podstawowych potrzeb medycznych i zdrowotnych* zainteresowanej osoby stało się niemożliwe, jeżeli osoba ta ma pozostać w strefie działania tej agencji, kryterium pierwsze można, moim zdaniem, podzielić na trzy wymogi. Po pierwsze, musi istnieć jedno zagrożenie lub więcej zagrożeń dla bezpieczeństwa zainteresowanej osoby, które w takiej sytuacji będą naturalnie występującym schorzeniem, na

⁴² Posłużmy się następującym prostym przykładem. Jasne jest, że wojna w państwie, w którym działa UNRWA, może mieć bezpośredni wpływ na to, czy UNRWA jest w stanie zapewnić „ochronę lub pomoc” w rozumieniu art. 12 ust. 1 lit. a) dyrektywy 2011/95, czy też nie. Dodam, że w wyroku Secretary of State for the Home Department (Nadanie statusu uchodźcy bezpaństwowcowi pochodzenia palestyńskiego), pkt 80, Trybunał wskazał również, że należy uwzględnić wszelką pomoc udzielaną przez podmioty społeczeństwa obywatelskiego, takie jak organizacje pozarządowe, pod warunkiem że UNRWA pozostaje z nimi w formalnym stosunku współpracy o stabilnym charakterze, w ramach którego podmioty te wspierają UNRWA w wypełnianiu udzielonego jej mandatu.

⁴³ Zobacz art. 1, 2 i 4 karty.

⁴⁴ Trybunał stwierdził na przykład, że zakaz nieludzkiego lub poniżającego traktowania lub karania określony w art. 4 karty ma charakter bezwzględny [zob. wyrok z dnia 5 kwietnia 2016 r., Aranyosi i Căldăraru (C-404/15 i C-659/15 PPU, EU:C:2016:198, pkt 85)].

które zainteresowana osoba cierpi (zagrożeniem wewnętrznym), nasilonym przez czynniki zewnętrzne. Po drugie, takie zagrożenia muszą stanowić „poważne zagrożenie” dla bezpieczeństwa osobistego (innymi słowami, nie mogą być jedynie hipotetyczne i muszą być wystarczająco *rzeczywiste*). Po trzecie, krzywda, jakiej doznałaby zainteresowana osoba, gdyby miała pozostać w strefie działania UNRWA, musi być *dotkliwa* (w przeciwnym razie te same zagrożenia nie mogą być uznane za poważne w takim stopniu, aby wpływać na „bezpieczeństwo osobiste”).

78. W tym kontekście wydaje mi się oczywiste, że w odniesieniu do tego trzeciego wymogu należy ustalić pewien próg dotyczący dotkliwości krzywdy. Podobnie w kryterium drugim, które wymaga określenia granicy między sytuacjami, w jakich można uznać podstawowe potrzeby medyczne i zdrowotne zainteresowanej osoby za spełnione, a tymi, w których nie można ich uznać za spełnione, również należy ustalić pewien próg. W mojej ocenie bowiem „podstawowe” potrzeby medyczne i zdrowotne obejmują tylko niektóre główne potrzeby medyczne i zdrowotne, które w braku ich zaspokojenia skutkowałyby śmiercią lub poważną krzywdą. Wynika z tego, że również w odniesieniu do tego kryterium poważna krzywda musi być brana pod uwagę.

79. Co się tyczy rozumienia pojęcia „dotkliwej krzywdy”, przypomnę, że w motywie 16 dyrektywy 2011/95 odniesiono się do znaczeniu poszanowania praw podstawowych uznanych w karcie⁴⁵, zgodnie z ich wykładnią dokonaną w orzecznictwie Trybunału oraz, na mocy art. 52 ust. 3 karty, w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (ETPC) w zakresie praw równoważnych. Nie ulega również wątpliwości, że art. 4 karty, który dotyczy ochrony życia i wolności od tortur lub poniżającego traktowania lub karania, odpowiada art. 3 EKPC⁴⁶.

80. Jeżeli chodzi o ostatni przepis, w orzecznictwie ETPC wyraźnie wskazuje się, że ból spowodowany chorobą naturalną, czy to fizyczną, czy umysłową, jest dostatecznie *dotkliwy*⁴⁷, jeżeli istnieją istotne podstawy, aby uznać, że mimo braku ryzyka bliskiej śmierci zainteresowana osoba musiałaby, z powodu braku odpowiedniego leczenia w państwie pochodzenia lub braku dostępu do tego leczenia, zmierzyć się z rzeczywistym ryzykiem, że jej stan zdrowia ulegnie poważnemu, szybkiemu i nieodwracalnemu pogorszeniu, powodując dotkliwe cierpienia lub znaczące skrócenie oczekiwanej długości życia.

81. Moim zdaniem w niniejszej sprawie należy powołać się na ten sam próg. Konieczne jest uznanie, że zainteresowana osoba jest narażona na poważne ryzyko doznania dotkliwej krzywdy, a jej podstawowe potrzeby medyczne lub zdrowotne nie są spełnione w sytuacji, gdy (i) grozi jej ryzyko bliskiej śmierci lub (ii) istnieją istotne powody, by uznać, że chociaż ryzyko bliskiej śmierci nie występuje, naraża się ona w sytuacji braku odpowiedniego leczenia lub braku dostępu do takiego leczenia na rzeczywiste ryzyko, że jej stan zdrowia ulegnie poważnemu, szybkiemu i nieodwracalnemu pogorszeniu, lub liczy się ze znaczącym skróceniem oczekiwanej długości życia.

82. Jest to dość wysoki próg. Co ważne, próg ten opiera się wyłącznie na poziomie *krzywdy*, na którą zainteresowana osoba jest poważnie lub w rzeczywisty sposób narażona, niezależnie od rodzaju występującego schorzenia, jego rzadkości lub powszechności.

⁴⁵ Zobacz również wyrok Bolbol, pkt 38 i przytoczone tam orzecznictwo.

⁴⁶ Zobacz wyrok z dnia 22 listopada 2022 r., Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Wydalenie – Marihuana lecznicza) [C-69/21, EU:C:2022:913, pkt 65 i przytoczone tam orzecznictwo, zwany dalej „wyrokiem Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Wydalenie – Marihuana lecznicza)”].

⁴⁷ Zobacz podobnie wyrok ETPC z dnia 13 grudnia 2016 r. w sprawie Paposhvili przeciwko Belgii (CE:ECHR:2016:1213JUD004173810, §§ 178, 183). Zobacz również wyrok Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Wydalenie – Marihuana lecznicza), pkt 63, 66. Orzecznictwo to dotyczy sytuacji wydalenia osób poważnie chorych. Uważam to jednak za istotne dla celów niniejszej sprawy.

83. Na zakończenie dodam, że próg, który właśnie zaproponowałem, jest moim zdaniem ściśle związany z poszanowaniem godności ludzkiej. Przypominam, że motyw 16 dyrektywy 2011/95 wyraźnie wskazuje, że dyrektywa służy „w szczególności” zapewnieniu pełnego poszanowania godności ludzkiej. Ponadto Trybunał odniósł się już do godności ludzkiej w swoim wyroku Bundesrepublik Deutschland (Nadanie statusu uchodźcy bezpieczeństwa pochodzenia palestyńskiego), w którym stwierdził, że zainteresowanej osoby nie można uznać za zmuszoną do opuszczenia strefy działania UNRWA, jeżeli miała w niej zapewniony pobyt w godnych warunkach życia i bez narażenia na ryzyko usunięcia z terytorium, na którym ma ona zwykle miejsce zamieszkania, dopóty, dopóki nie będzie mogła tam bezpiecznie powrócić⁴⁸.

84. Zarówno Komisja, jak i skarżący w postępowaniu głównym uważają, że kwestia, czy osoba zarejestrowana przez UNRWA mogłaby przebywać w „godnych warunkach życia” w strefie działania tej agencji, ma znaczenie dla oceny, czy taka osoba jest narażona na poważne lub rzeczywiste ryzyko poważnej krzywdy i czy zostaną zaspokojone jej podstawowe potrzeby medyczne i zdrowotne.

85. Podzielam to stanowisko. Moim zdaniem próg przedstawiony przeze mnie w pkt 81 powyżej jest po prostu bardziej szczegółowym wyrażeniem tego właśnie wymogu⁴⁹.

V. Wnioski

86. W świetle powyższych rozważań proponuję, aby na pytania prejudycjalne zadane przez Conseil d'État (radę stanu, Francja) Trybunał odpowiedział w następujący sposób:

1) Artykuł 12 ust. 1 lit. a) dyrektywy 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

należy interpretować w ten sposób, że bezpieczeństwo osoby, która skorzystała z ochrony lub pomocy UNRWA, może być poważnie zagrożone i może ona znajdować się w sytuacji, w której agencja ta nie jest w stanie zapewnić jej warunków życia zgodnych z powierzonymi jej zadaniami, gdy zainteresowana osoba cierpi na schorzenie i nie ma możliwości uzyskania dostępu do wymaganego leczenia lub opieki medycznej w strefie działania UNRWA.

2) Artykuł 12 ust. 1 lit. a) dyrektywy 2011/95

należy interpretować w ten sposób, że w takiej sytuacji konieczne jest ustalenie, czy zainteresowana osoba jest narażona na poważne ryzyko dotkliwej krzywdy, a UNRWA nie będzie mogła zapewnić zaspokojenia jej podstawowych potrzeb medycznych i zdrowotnych, jeżeli taka osoba będzie musiała pozostać w strefie działania tej agencji. Obydwa wymogi będą uważane za spełnione, jeżeli zostanie ustalone, że gdy zainteresowana osoba będzie musiała pozostać w tej strefie: (i) będzie narażona na ryzyko bliskiej śmierci lub (ii) istnieją istotne podstawy, by uznać, że mimo braku ryzyka bliskiej śmierci byłaby ona narażona ze względu na

⁴⁸ Zobacz pkt 54 tego wyroku i przytoczone tam orzecznictwo.

⁴⁹ Zarówno na obejmujący dwie części próg, który przedstawiłem, i na pojęcie „godności ludzkiej” powołał się Trybunał w wyroku Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Wydalenie – Marihuana lecznicza), pkt 63, 71.

brak odpowiedniego leczenia lub opieki na rzeczywiste ryzyko wystąpienia poważnego, szybkiego i nieodwracalnego pogorszenia jej stanu zdrowia, powodującego dotkliwe cierpienie, lub musiałaby się liczyć ze znacznym skróceniem oczekiwanej długości życia.