

WYROK TRYBUNAŁU (wielka izba)

z dnia 17 czerwca 2010 r.*

W sprawie C-31/09

mającej za przedmiot wniosek o wydanie, na podstawie art. 68 WE i art. 234 WE, orzeczenia w trybie prejudycjalnym, złożony przez Fővárosi Bíróság (Węgry) postanowieniem z dnia 15 grudnia 2008 r., które wpłynęło do Trybunału w dniu 26 stycznia 2009 r., w postępowaniu

Nawras Bolbol

przeciwko

Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal,

* Język postępowania: węgierski.

TRYBUNAŁ (wielka izba),

w składzie: V. Skouris, prezes, A. Tizzano, J.N. Cunha Rodrigues (sprawozdawca), K. Lenaerts, J.C. Bonichot, R. Silva de Lapuerta, prezesi izb, C.W.A. Timmermans, A. Rosas, P. Küris, J.J. Kasel, M. Safjan, D. Šváby i M. Berger, sędziowie,

rzecznik generalny: E. Sharpston,
sekretarz: M.B. Fülöp, administrator,

uwzględniając procedurę pisemną i po przeprowadzeniu rozprawy w dniu 20 października 2009 r.,

rozważywszy uwagi przedstawione:

- w imieniu N. Bolbol przez G. Győző, ügyvéd,
- w imieniu rządu węgierskiego przez R. Somssich, M. Fehéra oraz K. Borvölgyi, działających w charakterze pełnomocników,
- w imieniu rządu belgijskiego przez C. Pochet oraz T. Materne’a, działających w charakterze pełnomocników,
- w imieniu rządu niemieckiego przez M. Lumme oraz N. Grafa Vitzthuma, działających w charakterze pełnomocników,

- w imieniu rządu francuskiego przez E. Belliard, G. de Berguesa oraz B. Beaupère-Manokha, działających w charakterze pełnomocników,
- w imieniu rządu Zjednoczonego Królestwa przez I. Rao, działającą w charakterze pełnomocnika,
- w imieniu Komisji Wspólnot Europejskich przez B. Simona oraz M. Condou-Durande, działających w charakterze pełnomocników,

po zapoznaniu się z opinią rzecznika generalnego na posiedzeniu w dniu 4 marca 2010 r.,

wydaje następujący

Wyrok

- ¹ Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym dotyczy wykładni art. 12 ust. 1 lit. a) 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 (Dz.U. L 304, s. 12 i sprostowanie Dz.U. 2005, L 204, s. 24, zwanej dalej „dyrektywą”).

- 2 Wniosek ten został złożony w ramach sporu między N. Bolbol, bezpaństwowcem pochodzenia palestyńskiego, a Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal (Urzędem ds. Imigracji i Spraw Obywatelskich zwanym dalej „BAH”) w związku z oddaleniem przez ten urząd jej wniosku o przyznanie statusu uchodźcy.

Ramy prawne

Prawo międzynarodowe

Konwencja dotycząca statusu uchodźców

- 3 Konwencja dotycząca statusu uchodźców, sporządzona w Genewie w dniu 28 lipca 1951 r. [Recueil des traités des Nations unies, vol. 189, n° 2545 (1954), s. 150], weszła w życie w dniu 22 kwietnia 1954 r. i została uzupełniona Protokołem dotyczącym statusu uchodźców z dnia 31 stycznia 1967 r., który wszedł w życie w dniu 4 października 1967 r. (zwana dalej „konwencją genewską”).
- 4 Na podstawie art. 1 A ust. 2 akapit pierwszy konwencji genewskiej termin „uchodźca” stosuje 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 korzystać z ochrony tego państwa, albo która nie ma żadnego obywatelstwa i znajdując się na skutek podobnych zdarzeń poza państwem swojego dawnego stałego zamieszkania, nie może lub nie chce z powodu tych obaw powrócić do tego państwa”.

- 5 Artykuł 1D konwencji genewskiej 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”.

Komisja Rozjemcza Narodów Zjednoczonych

- 6 Komisja Rozjemcza Narodów Zjednoczonych (UNCCP) została utworzona na mocy rezolucji nr 194 (III) Zgromadzenia Ogólnego Narodów Zjednoczonych z dnia 11 grudnia 1948 r. Zgodnie z pkt 11 tej rezolucji Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych:

„*Postanawia*, że należy umożliwić tym uchodźcom palestyńskim, którzy tego pragną, jak najszybszy powrót do ich domostw i życie w pokoju z sąsiadami; należy wypłacić odszkodowania tytułem rekompensaty za mienie tych, którzy zdecydują się nie wracać do swoich domostw, jak również za wszelkie mienie utracone lub uszkodzone, jeżeli za podstawie zasad prawa międzynarodowego lub zasady słuszności taka strata lub szkoda powinna być naprawiona przez odpowiedzialne rządy lub władze;

Poleca [UNCCP] ułatwić powrót, ponowne osiedlenie się oraz odbudowę sytuacji ekonomicznej i społecznej uchodźców a także wypłatę odszkodowań oraz utrzymywanie ścisłego kontaktu z Dyrektorem Agencji Narodów Zjednoczonych dla Pomocy Uchodźcom Palestyńskim i – za jego pośrednictwem – z właściwymi organami i agencjami Organizacji Narodów Zjednoczonych”.

Agencja Narodów Zjednoczonych dla Pomocy Uchodźcom Palestyńskim na Bliskim Wschodzie.

- 7 Rezolucja nr 302 (IV) Zgromadzenia Ogólnego Narodów Zjednoczonych z dnia 8 grudnia 1949 r. powołała Agencję Narodów Zjednoczonych dla Pomocy Uchodźcom Palestyńskim na Bliskim Wschodzie (UNRWA). Jej mandat był odnawiany co trzy lata od czasu jej powstania w 1949 r., a obecny ma wygasnąć 30 czerwca 2011 r. Zakres działań UNRWA obejmuje Liban, Syryjską Republikę Arabską, Jordanię, Zachodni Brzeg (w tym Wschodnią Jerozolimę) oraz Strefę Gazy.
- 8 W pkt 20 rezolucji nr 302 (IV), Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych:

„*Poleca* [UNRWA] dokonanie uzgodnień z [UNCCP] w taki sposób, by jedna i druga mogły jak najlepiej wypełniać swoje odpowiednie zadania, w szczególności w zakresie pkt 11 rezolucji 194 (III) przyjętej przez Zgromadzenie Ogólne w dniu 11 grudnia 1948 r”.

- 9 W pkt 6 rezolucji nr 2252 (ES-V) Zgromadzenia Ogólnego Narodów Zjednoczonych z dnia 4 lipca 1967 r. Zgromadzenie:

„*Popiera [...] wysiłki Komisarza Generalnego [UNRWA] w celu udzielenia pomocy humanitarnej, na ile to możliwe, w trybie pilnym i na zasadzie środka tymczasowego, innym osobom z regionu, które aktualnie pozostają wysiedlone i dramatycznie potrzebują natychmiastowej pomocy z powodu niedawnych działań zbrojnych*”.

- 10 W pkt 1–3 rezolucji nr 63/91 Zgromadzenia Ogólnego Narodów Zjednoczonych z dnia 5 grudnia 2008 r., Zgromadzenie:

„1. *Z przykrością zauważa, że ani powrót, ani wypłata odszkodowań na rzecz uchodźców, o których mowa w pkt 11 rezolucji 194 (III), dotychczas nie nastąpiły i że w związku z tym sytuacja uchodźców z Palestyny pozostaje przedmiotem głębokiej troski, oraz że uchodźcy ci nadal potrzebują pomocy w celu zaspokojenia ich podstawowych potrzeb w zakresie zdrowia, edukacji i przetrwania;*

2. *Z przykrością zauważa także, że [UNCCP] nie potrafiła znaleźć sposobu przyspieszenia wykonania pkt 11 rezolucji 194 (III) i ponownie zwraca się do [UNCCP] o kontynuowanie wysiłków w tym zakresie i zdanie z nich sprawozdania w stosownym czasie, nie później niż do dnia 1 września 2009 r.;*

3. *Potwierdza konieczność kontynuowania dzieła [UNRWA], jak również znaczenie jej działań, które powinny być prowadzone bez przeszkód, jak również jej usług świadczonych na rzecz dobrostanu i rozwoju społecznego uchodźców z Palestyny oraz stabilności regionu w oczekiwaniu na sprawiedliwe rozstrzygnięcie kwestii uchodźców palestyńskich*”.

Urząd Wysokiego Komisarza Narodów Zjednoczonych do spraw Uchodźców

- 11 Zgodnie z pkt 7 lit. c) załącznika do rezolucji nr 428 (V) Zgromadzenia Ogólnego Narodów Zjednoczonych z dnia 14 grudnia 1950 r. w sprawie statutu Wysokiego Komisarza Narodów Zjednoczonych do spraw Uchodźców (UNHCR), mandat Wysokiego Komisarza Narodów Zjednoczonych do spraw Uchodźców, tak jak jest określony w statucie, „nie obejmuje [...] osób, które nadal korzystają z pomocy lub ochrony innych organów lub agencji Narodów Zjednoczonych”.

Uregulowania Unii

- 12 Motywy 2 i 3 dyrektywy mają następujące brzmienie:

„2) Rada Europejska na specjalnym posiedzeniu w Tampere w dniach 15 i 16 października 1999 r. zdecydowała o podjęciu prac zmierzających do ustanowienia Wspólnego Europejskiego Systemu Azylowego, opartego na pełnym stosowaniu konwencji genewskiej [...], utrzymując w ten sposób zasadę zakazu wydalania i zapewniając, iż nikt nie będzie odesłany i ponownie prześladowany.

- 3) Konwencja genewska [...] zawiera [...] fundamenty międzynarodowego reżimu prawnego dla ochrony uchodźców”.

13 Zgodnie z motywem 6 dyrektywy:

„Głównym celem niniejszej dyrektywy jest zapewnienie, z jednej strony, aby państwa członkowskie stosowały wspólne kryteria dla identyfikacji osób rzeczywiście potrzebujących międzynarodowej ochrony, a z drugiej strony, aby we wszystkich państwach członkowskich był dostępny minimalny poziom świadczeń dla takich osób”.

14 Zgodnie z motywem 10 dyrektywy:

„Niniejsza dyrektywa uwzględnia fundamentalne prawa [prawa podstawowe] i przestrzega zasad uznanych w szczególności przez Kartę Fundamentalnych Praw Unii Europejskiej [Kartę Praw Podstawowych Unii Europejskiej]. W szczególności niniejsza dyrektywa pragnie zapewnić pełne poszanowanie dla ludzkiej godności i prawo do azylu dla wnoszących o azyl oraz towarzyszących im członków ich rodzin”.

15 Motywy 16 i 17 dyrektywy zostały sformułowane następująco:

„16) Minimalne normy dla definicji i określenia istoty statusu uchodźcy powinny zostać ustanowione jako wytyczne dla właściwych krajowych organów państw członkowskich przy stosowaniu konwencji genewskiej.

17) Konieczne jest wprowadzenie wspólnych kryteriów dla uznawania wnoszących o azyl jako uchodźców w rozumieniu artykułu 1 konwencji genewskiej”.

16 Zgodnie z art. 2 lit. c)–e) dyrektywy, do jej celów:

- „c) »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;
- d) »status uchodźcy« oznacza uznanie przez państwo członkowskie obywatela państwa trzeciego albo bezpaństwowca jako uchodźcy;
- e) »osoba kwalifikująca się do ochrony uzupełniającej« oznacza obywatela państwa trzeciego albo bezpaństwowca, który nie kwalifikuje się jako uchodźca, lecz w odniesieniu do którego istnieją istotne podstawy, aby uznać, iż jeśli taka osoba wróci do swojego kraju pochodzenia, a w przypadku bezpaństwowca – do państwa poprzedniego miejsca stałego pobytu, może napotkać rzeczywiste ryzyko doznania poważnej krzywdy, jak określono w art. 15, i w stosunku do której art. 17 ust. 1 i 2 nie mają zastosowania oraz która jest niezdolna do wykorzystania lub, ze względu na takie ryzyko, nie chce wykorzystać ochrony takiego państwa”.

- 17 Artykuły 13 i 18 dyrektywy stanowią, że państwa członkowskie nadają status uchodźcy lub status ochrony uzupełniającej obywatelowi państwa trzeciego, który spełnia warunki przewidziane odpowiednio w rozdziałach II i III lub II i V tej dyrektywy.
- 18 Artykuł 12 ust. 1 lit. a) dyrektywy, zatytułowany „Wyłączenie”, a usytuowany w rozdziale III dyrektywy, dotyczącym warunków zakwalifikowania jako uchodźcy, stanowi:

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

- a) podlega pod zakres Artykułu 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”.

- 19 Zgodnie z art. 13 dyrektywy:

„Państwa członkowskie przyznają status uchodźcy obywatelowi państwa trzeciego lub bezpaństwowcowi, który kwalifikuje się jako uchodźca, zgodnie z rozdziałami II i III”.

- ²⁰ Artykuł 21 ust. 1 dyrektywy, zamieszczony w jej rozdziale VII, zatytułowanym „Zagadnienia objęte międzynarodową ochroną”, stanowi:

„Państwa członkowskie, zgodnie z ich zobowiązaniami międzynarodowymi, przestrzegają zasady zakazu wydalenia”.

- ²¹ Zgodnie z jej art. 38 i 39 dyrektywa weszła w życie w dniu 20 października 2004 r. i powinna była zostać transponowana najpóźniej do dnia 10 października 2006 r.

Uregulowania krajowe

- ²² Artykuł 3 § 1 ustawy nr CXXXIX z 1997 o prawie azylu [Magyar Közlöny 1997/112 (XII.15) zwanej dalej „ustawą o prawie azylu”] stanowi:

„Z zastrzeżeniem wyjątku opisanego w art. 4 organ właściwy do spraw azylu, na wniosek zainteresowanego, uzna status uchodźcy cudzoziemca, który udowodni lub uprawdopodobni, że stosują się do niego postanowienia Konwencji genewskiej na podstawie art. 1A i art. 1B pkt 1 lit. b) konwencji genewskiej i art. 1 ust. 2 i 3 protokołu”.

- ²³ Zgodnie z art. 38 § 2 ustawy o prawie azylu w decyzji oddalającej wniosek o udzielenie azylu właściwy organ stwierdza istnienie lub brak zakazu zawracania lub wydalenia.

- 24 Artykuł 51 § 1 a harmadik országbeli állampolgárok beutazásáról és tartózkodásáról szóló 2007. évi II. törvény, *Magyar Közlöny* 2007/1 (I.5.) [ustawy nr II z 2007 r. o prawie wjazdu i pobytu obywateli państw trzecich, zwanej dalej „ustawą o prawie wjazdu i pobytu”, przewiduje:

„Nie można zawrócić ani wydalić obywatela państwa trzeciego na terytorium państwa, które w odniesieniu do zainteresowanego nie może być uważane za bezpieczny kraj pochodzenia lub bezpieczny kraj trzeci, w szczególności jeżeli na tym terytorium obywatel państwa trzeciego byłby narażony na ryzyko prześladowania z powodu swojej rasy, religii, narodowości, przynależności do określonej grupy społecznej lub z powodu przekonań politycznych, ani na terytorium lub do granicy państwa, co do którego istnieją poważne podstawy, by obawiać się, że zawrócony lub wydalony obywatel państwa trzeciego może być narażony na tortury, niehumanitarne lub poniżające traktowanie albo karanie”.

Postępowanie przed sądem krajowym i pytania prejudycjalne

- 25 Z postanowienia odsyłającego wynika, że N. Bolbol wraz z małżonką opuściła Strefę Gazy i w dniu 10 stycznia 2007 r., posiadając wizę, przybyła na Węgry. Następnie uzyskała tu zezwolenie na pobyt wydane przez organ właściwy do spraw imigracji.
- 26 W dniu 21 czerwca 2007 r., na wypadek gdyby jej zezwolenie na pobyt nie zostało przedłużone, N. Bolbol złożyła w BAH wniosek o azyl, powołując się na sytuację niepewności wywołaną codziennymi starciami Fatahu i Hamasu. Nawras Bolbol złożyła ten wniosek w oparciu o art. 1D akapit drugi konwencji genewskiej, podnosząc, że jest Palestynką przebywającą poza obszarem działań UNRWA. Spośród członków jej rodziny jedynie ojciec nadal zamieszkiwał w Strefie Gazy.

- ²⁷ Zgodnie z postanowieniem odsyłającym N. Bolbol nie otrzymywała ochrony i pomocy UNRWA. Zainteresowana podnosi jednak, że byłaby do niej uprawniona i na poparcie tego twierdzenia wskazuje na istnienie karty rejestracyjnej wystawionej na nazwisko kuzynów jej ojca. Strona pozwana w sporze przed sądem krajowym, wobec braku dowodu z dokumentów, kwestionuje istnienie tej więzi rodzinnej. Mimo starań podjętych przez skarżącą, UNRWA nie była w stanie potwierdzić jej uprawnienia do zarejestrowania przy tej agencji na podstawie jej więzi rodzinnych.
- ²⁸ W decyzji z dnia 14 września 2007 r. strona pozwana odmownie rozpoznała wniosek o azyl, choć jednocześnie zaznaczyła, że skarżąca nie może zostać wydalona.
- ²⁹ Oddalenie wniosku N. Bolbol o azyl nastąpiło w oparciu o art. 3 § 1 ustawy o prawie azylu. Zgodnie z uzasadnieniem tej decyzji, art. 1D akapit drugi konwencji genewskiej nie nakłada bezwarunkowego obowiązku uznania statusu uchodźcy, lecz określa krąg osób, do których stosują się postanowienia tej konwencji. Oznacza to, że Palestyńczycy powinni mieć dostęp do postępowania umożliwiającego uzyskanie statusu uchodźcy i że należy ustalić, czy podlegają oni definicji uchodźcy zawartej w art. 1A tej konwencji. Zgodnie z tą samą decyzją w przypadku N. Bolbol nie sposób uznać statusu uchodźcy, ponieważ nie ma do niej zastosowania art. 1A konwencji genewskiej, albowiem nie opuściła swego kraju pochodzenia ze względu na prześladowania z powodu swojej rasy, religii, narodowości lub z powodów politycznych.

- 30 Z postanowienia odsyłającego wynika, że na podstawie art. 38 ustawy o prawie azylu oraz art. 51 § 1 ustawy o prawie wjazdu i pobytu N. Bolbol została objęta ochroną przed wydaleniem z tego powodu, że readmisja Palestyńczyków jest uzależniona od arbitralnej woli władz izraelskich, oraz że z uwagi na krytyczną sytuację w Strefie Gazy N. Bolbol byłaby narażona na tortury bądź niehumanitarne traktowanie.
- 31 Nawras Bolbol wnosi do sądu odsyłającego o zmianę zaskarżonej decyzji BAH i uznanie jej statusu uchodźcy na podstawie art. 1D akapitu drugiego konwencji genewskiej, które to postanowienie stanowi w jej przekonaniu autonomiczną podstawę do celów uznawania statusu uchodźcy. Skoro bowiem spełnione są przesłanki ustanowione w tym postanowieniu, przysługuje jej prawo do tego, by uznać jej status uchodźcy niezależnie od kwestii, czy mogłaby zostać uznana za uchodźcę również na podstawie art. 1A. Zdaniem N. Bolbol zadaniem art. 1D jest uściślenie, że jeżeli osoba zarejestrowana w UNRWA lub uprawniona do rejestracji znajdzie się z jakiegokolwiek powodu poza obszarem działań tej agencji i z poważnych względów nie można od niej oczekiwać, by powróciła na ten obszar, państwa-strony konwencji genewskiej powinny automatycznie uznać jej status uchodźcy. Mając na względzie okoliczność, że ze strony ojca skarżąca jest uprawniona do zarejestrowania się w UNRWA, lecz przebywa poza obszarem działań tej agencji – konkretnie na Węgrzech – jej status uchodźcy powinien być uznany bez dalszych badań.
- 32 Strona pozwana przed sądem krajowym wnosi o oddalenie skargi, podnosząc, że wniosek o uznanie statusu uchodźcy złożony przez N. Bolbol jest bezpodstawny, ponieważ zainteresowana nie opuściła swojego kraju z jednego z powodów wymienionych w art. 1A konwencji genewskiej, a art. 1D nie stanowi tytułu dla automatycznego uznawania statusu uchodźcy, lecz jest to postanowienie dotyczące jedynie podmiotowego zakresu zastosowania konwencji. W związku z tym, zdaniem strony pozwanej, Palestyńczycy mają prawo do uznania ich za uchodźców jedynie wówczas, gdy podlegają definicji pojęcia uchodźcy zawartej w art. 1A konwencji genewskiej. Jest to ustalane w każdym konkretnym przypadku.

- 33 Sąd odsyłający wskazuje, że kwestia prawna podniesiona w sprawie głównej powinna być zbadana w świetle art. 12 ust. 1 lit. a) dyrektywy. Z uwagi na to, że wniosek, którego dotyczy postępowanie przed sądem krajowym, został złożony w dniu 21 czerwca 2007 r., tj. w dniu, w którym artykuł ten nie został jeszcze transponowany do krajowego porządku prawnego, należy zdaniem tego sądu stosować w sprawie bezpośrednio przepisy prawa Unii.
- 34 Zdaniem sądu odsyłającego, art. 1D Konwencji genewskiej można rozumieć w różny sposób. Wprawdzie Wysoki Komisarz Narodów Zjednoczonych ds. Uchodźców wydał w październiku 2002 r. wytyczne w sprawie „stosowania art. 1D Konwencji genewskiej w przypadku uchodźców palestyńskich”, jednak wytyczne te również nie dostarczają jednoznacznych i jasnych wskazówek, mogących zapewnić jednolite stosowanie tego postanowienia wobec Palestyńczyków. Z uwagi na to, że dyrektywa zawiera odniesienie do art. 1D konwencji genewskiej, Trybunał ma kompetencję, by postanowienie to objaśnić.
- 35 W tych okolicznościach Fővárosi Bíróság (sąd miasta stołecznego Budapeszt) postanowił zawiesić postępowanie i zwrócić się do Trybunału z następującymi pytaniami prejudycjalnymi:

„Czy do celów stosowania art. 12 ust. 1 lit. a) dyrektywy Rady 2004/83/WE:

- 1) Należy uważać, że dana osoba korzysta z ochrony i pomocy agencji Narodów Zjednoczonych na tej wyłącznie podstawie, że ma prawo do takiej ochrony lub pomocy, czy też konieczne jest, by rzeczywiście otrzymała tę ochronę lub pomoc?

- 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?
- 3) Bycie beneficjentem dyrektywy oznacza uznanie statusu uchodźcy lub którejkolwiek z dwóch form pomocy 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 [prowadzi] jedynie [uznania, że zainteresowany wchodzi w] podmiotowy zakres stosowania dyrektywy?”

W przedmiocie pytań prejudycjalnych

Uwagi wstępne

³⁶ Dyrektywa została przyjęta w szczególności na podstawie art. 63 akapit pierwszy pkt 1 lit. c) WE, który nakładał na Radę Unii Europejskiej obowiązek wydania przepisów odnoszących się do azylu, zgodnie z konwencją genewską, jak również z innymi odpowiednimi traktatami, w dziedzinie minimalnych norm dotyczących warunków, które powinni spełniać obywatele państw trzecich ubiegający się o nadanie statusu uchodźcy.

- ³⁷ Z motywów 3, 16 i 17 dyrektywy wynika, że konwencja genewska stanowi fundamenty międzynarodowego reżimu prawnego ochrony uchodźców, oraz że przepisy dyrektywy odnoszące się do warunków nadania statusu uchodźcy oraz zawartości przyznawanej ochrony zostały ustanowione jako wytyczne dla właściwych organów państw członkowskich przy stosowaniu tej konwencji w oparciu o wspólne pojęcia i kryteria. (zob. wyrok z dnia 2 marca 2010 r. w sprawach połączonych C-175/08, C-176/08, C-178/08 i C-179/08, Salahadin Abdulla i in., Zb.Orz. s. I-1493, pkt 52).
- ³⁸ Wykładni przepisów dyrektywy należy zatem dokonywać w świetle jej ogólnej systematyki i przyświecającego jej celu z poszanowaniem konwencji genewskiej i innych odpowiednich traktatów, o których mowa w art. 63 akapit pierwszy pkt 1 WE. Wykładni tej należy również dokonywać, jak to wynika z motywu 10 dyrektywy, z uwzględnieniem praw podstawowych oraz zasad uznanych w szczególności przez kartę praw podstawowych. (ww. wyrok w sprawie Salahadin Abdulla i in., pkt 53 i 54).

W przedmiocie pytania pierwszego

- ³⁹ Poprzez pytanie pierwsze sąd odsyłający zmierza do ustalenia, czy do celów stosowania art. 12 ust. 1 lit. a) dyrektywy dana osoba korzysta z ochrony i pomocy agencji Narodów Zjednoczonych innej niż UNHCR tylko dlatego, że ma prawo do takiej ochrony lub pomocy, czy też konieczne jest, by rzeczywiście otrzymała tę ochronę lub pomoc.

- 40 Tytułem wstępu należy przypomnieć, że w ramach odesłania prejudycjalnego to do sądu krajowego należy ustalenie stanu faktycznego.
- 41 Jak wskazano w pkt 27 niniejszego wyroku, N. Bolbol nie korzystała z ochrony lub pomocy UNRWA .
- 42 Zgodnie z art. 12 ust. 1 lit. a) zdanie pierwsze dyrektywy, zamieszczonym w jej rozdziale III dotyczącym warunków zakwalifikowania jako uchodźcy, stanowi, że obywatel państwa trzeciego lub bezpaństwowiec zostaje wyłączony z możliwości bycia uchodźcą, jeśli „podlega pod zakres artykułu 1D konwencji genewskiej odnoszącego się do ochrony lub pomocy od organów lub agencji Organizacji Narodów Zjednoczonych, innych niż UNHCR”.
- 43 Artykuł 1D konwencji genewskiej stanowi, że nie ma ona zastosowania do „osób, które aktualnie korzystają z ochrony lub pomocy” takiego organu lub agencji Narodów Zjednoczonych.
- 44 Bezsprzeczne jest, że UNRWA stanowi jeden z organów lub agencji Narodów Zjednoczonych innych niż UNHCR, wskazanych w art. 12 ust. 1 lit. a) dyrektywy i w art. 1D konwencji genewskiej, przy czym ten ostatni został utworzony, jak wynika z w szczególności z propozycji dyrektywy Rady przedstawionej przez Komisję w dniu 12 września 2001 r. [COM(2001) 510 wersja ostateczna, s. 28], konkretnie ze względu na szczególną sytuację uchodźców palestyńskich korzystających z pomocy i ochrony UNRWA.

- 45 Jak zauważył rzecznik generalny w pkt 12 i 13 opinii, z „Jednolitych Instrukcji w sprawie Uprawnień i Rejestracji (Consolidated Eligibility and Registration Instructions, zwanych dalej „CERI”) UNRWA, których obecnie obowiązująca wersja została przyjęta w trakcie roku 2009, wynika, że o ile termin „uchodźca palestyński” dla potrzeb UNRWA obejmuje „osoby, dla których Palestyna była miejscem zamieszkania w okresie od dnia 1 czerwca 1946 r. do dnia 15 maja 1948 r. i które utraciły zarówno domy, jak i źródła utrzymania w wyniku konfliktu z 1948 r.” (pkt III A 1 CERI), o ochronę i pomoc ze strony UNRWA mogą starać się także inne osoby. Zaliczają się do nich „niezarejestrowane osoby wysiedlone w wyniku działań zbrojnych mających miejsce w 1967 r. i późniejszych” [pkt III.B CERI; zob. także, w szczególności, pkt 6 rezolucji Zgromadzenia Ogólnego Narodów Zjednoczonych nr 2252 (ES-V) z dnia 4 lipca 1967 r.].
- 46 W tych okolicznościach nie można na wstępie wykluczyć, by osoba taka jak N. Bolbol, która nie jest zarejestrowana w UNRWA, mogła jednak zaliczać się do osób, które wchodzą w zakres stosowania art. 1D konwencji genewskiej, a tym samym art. 12 ust. 1 lit. a) zdanie pierwsze dyrektywy.
- 47 Wobec włączenia osób wysiedlonych w następstwie działań zbrojnych z 1967 r. w zakres zastosowania art. 1D konwencji genewskiej nie można twierdzić – wbrew stanowisku rządu Zjednoczonego Królestwa – że jedynie uchodźcy palestyńscy, którzy stali się nimi wskutek konfliktu z 1948 r. i którzy korzystali z pomocy lub ochrony UNRWA w czasie, gdy sporządzana była konwencja genewska w jej pierwotnej wersji w 1951 r., są objęci art. 1D konwencji genewskiej i w związku z tym art. 12 ust. 1 lit. a) dyrektywy.
- 48 Konwencja genewska w jej pierwotnej wersji z 1951 r. została bowiem uzupełniona Protokołem dotyczącym statusu uchodźców z dnia 31 stycznia 1967 r., który wszedł w życie w dniu 4 października 1967 r. właśnie w celu umożliwienia ewolucyjnej wykładni tej konwencji i uwzględnienia nowych kategorii uchodźców, innych niż ci, którzy stali się nimi w wyniku „wydarzeń sprzed dnia 1 stycznia 1951 r”.

- 49 Zatem w celu dokonania oceny, czy osoba taka jak N. Bolbol podlega przepisom art. 12 ust. 1 lit. a) zdanie pierwsze dyrektywy, należy ustalić – o co pyta sąd odsyłający – czy taka osoba miała prawo ubiegania się o pomoc udzielaną przez UNRWA, czy też należy wykazać, że taką pomoc rzeczywiście otrzymała.
- 50 Artykuł 1D konwencji genewskiej, do którego odsyła art. 12 ust. 1 lit. a) dyrektywy, ogranicza się do wyłączenia z zakresu zastosowania konwencji osób, które „aktualnie korzystają” z ochrony lub pomocy organów lub agencji Narodów Zjednoczonych innych niż UNHCR.
- 51 Z jasnego brzmienia art. 1D konwencji genewskiej wynika, że jedynie osoby, które rzeczywiście otrzymują pomoc udzielaną przez UNRWA, są objęte klauzulą wyłączającą z ustanowionego w niej statusu uchodźcy. Klauzula ta powinna, jako taka, podlegać wykładni ścisłej i nie może zatem obejmować również osób, które jedynie kwalifikują się lub kwalifikowały się w przeszłości do korzystania z ochrony lub pomocy tej agencji.
- 52 O ile zarejestrowanie w UNRWA jest wystarczającym dowodem rzeczywistego korzystania z jej pomocy, to jednak w pkt 45 niniejszego wyroku wskazano, że taka pomoc może być udzielana nawet przy braku rejestracji i w takiej sytuacji należy umożliwić beneficjentowi tej pomocy udowodnienie tego faktu wszelkimi innymi sposobami.

- 53 W tych okolicznościach na pytanie pierwsze należy odpowiedzieć w ten sposób, że do celów stosowania art. 12 ust. 1 lit. a) zdanie pierwsze dyrektywy 2004/0083 dana osoba korzysta z ochrony i pomocy agencji Narodów Zjednoczonych innej niż UNHCR, jeżeli osoba ta rzeczywiście otrzymuje tę ochronę lub tę pomoc.
- 54 Należy wskazać, że osoby, które nie otrzymywały rzeczywiście ochrony lub pomocy UNRWA przed złożeniem wniosku o uznanie statusu uchodźcy, mogą w każdym razie domagać się rozpoznania tego wniosku na podstawie art. 2 lit. c) dyrektywy.

W przedmiocie pytań drugiego i trzeciego

- 55 Jak wskazano w pkt 41 niniejszego wyroku, N. Bolbol nie otrzymywała ochrony lub pomocy UNRWA.
- 56 W tych okolicznościach, mając na względzie odpowiedź udzieloną na pytanie pierwsze, udzielenie odpowiedzi na pozostałe pytania stało się zbędne.

W przedmiocie kosztów

- ⁵⁷ Dla stron postępowania przed sądem krajowym niniejsze postępowanie ma charakter incydentalny, dotyczy bowiem kwestii podniesionej przed tym sądem, do niego zatem należy rozstrzygnięcie o kosztach. Koszty poniesione w związku z przedstawieniem uwag Trybunałowi, inne niż poniesione przez strony postępowania przed sądem krajowym, nie podlegają zwrotowi.

Z powyższych względów Trybunał (wielka izba) orzeka, co następuje:

Do celów stosowania art. 12 ust. 1 lit. a) zdanie pierwsze 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, dana osoba korzysta z ochrony i pomocy agencji Narodów Zjednoczonych innej niż Wysoki Komisarz Narodów Zjednoczonych do spraw Uchodźców, jeżeli osoba ta rzeczywiście otrzymuje tę ochronę lub tę pomoc.

Podpisy