

ELEANOR SHARPSTON
 FŐTANÁCSNOK INDÍTVÁNYA
 Az ismertetés napja: 2010. március 4.¹

1. A konfliktusok következtében otthonukat és megélhetésüket elveszítő személyekről való gondoskodás humanitárius kihívása azóta velünk él, amióta az ember megtanult fegyvert készíteni, és azt szomszédai ellen fordítani. Az ilyen helyzetben lévő személyek és csoportok támogatást és védelmet igényelnek, illetve érdemelnek. Sajnos a konfliktusok bizonyos formái következtében nagyon sok személy kerül ilyen helyzetbe. Nem szükségszerű, hogy azok a fejlettebb vagy stabilabb országok, ahol ezek a személyek menedéjjel kérnek, anélkül is könnyedén meg tudnának birkózni a beáramlással – különösen egy újabb konfliktus után –, hogy ezzel potenciálisan a saját fejlődésüket és stabilitásukat veszélyeztetnék. Ezért a menekültek bármely konkrét osztályának vagy csoportjának bármely okból történő előnyben részesítése – amennyiben nem arányos és kiegyensúlyozott – az olyan más személyekkel szembeni megfelelő bánásmód rovására fog történni, akik tárgyilagos humanitárius szemszögből nézve e megfelelő bánásmódot ugyanannyira megérdemelnék.

2. Ezért a nemzetközi közösség a menekültek helyzetére vonatkozó, 1951. július 28-i genfi

egyezményben² lefektette a nemzetközi humanitárius jog általánosan kötelező erejű szabályait, amelyek körvonalazzák, hogy kiket és milyen körülmények között kell menekültnek tekinteni, és hogyan kell róluk gondoskodni. Az egyezményt az EU valamennyi tagállama aláírta. Kötelezettségeiket európai uniós szinten a 2004/83 irányelv rögzíti.³

3. A korábbi EK 68. cikk alapján a budapesti Fővárosi Bíróság által előterjesztett jelen előzetes döntéshozatal iránti kérelem arra

2 – A továbbiakban: 1951. évi egyezmény vagy egyezmények; korábbi jogforrásokat foglalt össze, illetve váltott fel. 1954. április 22-én lépett hatályba. A jelen eljárásban a menekültek jogállásáról szóló, 1967. január 31-i New York-i Jegyzőkönyv (a továbbiakban: 1967. évi jegyzőkönyv) 1967-ben történt elfogadása alapján létrejött változata alkalmazandó. A 2004/83 irányelv némileg zavaró módon „Genfi Egyezmény” megjelöléssel utal az 1951. évi egyezményre, mely rövidített megjelölést rendszerint azon négy szerződés és jegyzőkönyvek megjelölésére tartják fenn, amelyek együttesen a háborús áldozatokkal szemben tanúsítandó humanitárius bánásmódra vonatkozó nemzetközi jogi szabályokat alkotják. Az egyértelműség kedvéért a jelen indítványban – a közvetlen idézeteket kivéve – kerülni fogom a „Genfi Egyezmény” megjelölés használatát.

3 – A harmadik országok állampolgárainak, illetve a hontalan személyeknek menekültként vagy a más okból nemzetközi védelemre jogosultként való elismerésének feltételeiről és az e státuszok tartalmára vonatkozó minimumszabályokról szóló, 2004. április 29-i 2004/83/EK tanácsi irányelv (HL 2004. L 304, 12. o.; magyar kiadással 19. fejezet, 7. kötet, 96. o., a továbbiakban: 2004/83 irányelv vagy irányelv).

1 – Eredeti nyelv: angol.

vonatkozik, hogy a 2004/83 irányelv alapján valamely tagállam milyen körülmények között jogosult vagy köteles menekültstátuszt adományozni egy olyan palesztin személynek, aki az adott tagállamban menedéjogot kért.

humanitárius jellegét elismeri, minden tőle telhetőt megtesz annak megakadályozására, hogy e probléma az államok közötti feszültség okozója legyen.

5. Az 1951. évi egyezmény 1A. cikke részletesen meghatározza az annak megítélésekor figyelembe veendő feltételeket, hogy egy személy jogosult-e menekültstátuszra:

Nemzetközi jog

„Az Egyezmény alkalmazásában a »menekült« fogalma alkalmazandó minden olyan személyre, aki:

Az 1951. évi egyezmény

[...]

4. Az 1951. évi egyezmény preambuluma emlékeztet arra, hogy az Egyesült Nemzetek Alapokmánya és az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozata megerősítette azt az elvet, hogy az alapvető jogok és szabadságok az embereket megkülönböztetés nélkül illetik meg, és megjegyzi, hogy az Egyesült Nemzetek több alkalommal is kifejezésre juttatta a menekültekért érzett aggodalmát, és arra törekedett, hogy biztosítsa a menekültek számára ezen alapvető jogok és szabadságok lehető legszélesebb körű gyakorlását. Ugyanakkor a preambulum megjegyzi azt, hogy a menedék nyújtása aránytalanul nehéz terhet jelenthet bizonyos országok számára, és azt, hogy egy olyan problémának a kielégítő megoldása, amelynek nemzetközi hatókörét és természetét az Egyesült Nemzetek elismerte, nem képzelhető el nemzetközi együttműködés nélkül. A preambulum kifejezésre juttatja azt az óhajt, hogy minden állam, amely a menekültek problémájának társadalmi és

(2) [...] faji, vallási okok, nemzeti hovatartozása, illetve meghatározott társadalmi csoporthoz való tartozása, avagy politikai meggyőződése miatti üldözéstől való megalapozott félelme miatt az állampolgársága szerinti országon kívül tartózkodik, és nem tudja, vagy az üldözéstől való félelmében nem kívánja annak az országnak a védelmét igénybe venni; vagy aki állampolgársággal nem rendelkezve és korábbi szokásos tartózkodási helyén kívül tartózkodva ilyen események következtében nem tud, vagy az üldözéstől való félelmében nem akar oda visszatérni.

[...]”⁴⁹

4 – A rendelkezést az 1967-ben elfogadott jegyzőkönyv módosította, elismerve azt, hogy az egyezmény elfogadása óta újabb menekültügyi helyzetek merültek fel, és hogy minden menekültet azonos jogállásnak kell megilletnie.

6. Az 1C. cikk több olyan körülményt határoz meg, amelyek fennállása esetén megszűnik az egyezmény alkalmazhatósága az 1A. cikk rendelkezései alapján menekültnek minősülő személy esetén, lényegében azért, mert az illetőnek már nincs szüksége az általa biztosított védelemre, vagy már nem kellene, hogy szüksége legyen rá.

7. Az 1D. cikk (amelynek értelmezése a jelen előzetes döntéshozatal iránti kérelem szempontjából döntő jelentőségű) a következőképpen szól:

„Az Egyezmény nem alkalmazható azokra a személyekre, akik jelenleg nem az Egyesült Nemzetek Menekültügyi Főbiztosától, hanem az Egyesült Nemzetek valamely más szervétől vagy ügynökségétől kapnak védelmet vagy támogatást.

Ha ez a védelem vagy támogatás bármely okból anélkül szűnt meg, hogy e személyek helyzetét az Egyesült Nemzetek Közgyűlésének megfelelő határozataival összhangban véglegesen rendezték volna, e személyeket *ipso facto* megilletik az Egyezmény által biztosított előnyök.”

8. A 38. cikk értelmében az egyezmény részei között az egyezmény értelmezésére vagy alkalmazására vonatkozó bármely vitát – a

vitában részes bármely fél kérésére – a Nemzetközi Bíróság⁵ elé kell terjeszteni.

*Az ENSZ Közgyűlés által a „palesztinai helyzettel” kapcsolatban hozott határozatok*⁶

9. A II. világháború eseményei és különösen a holokauszt következményeként az Egyesült Nemzetek elfogadta a United Nations Special Committee on Palestine⁷ (Egyesült Nemzetek palesztinai különbizottsága) Palesztina felosztására vonatkozó indítványát (1947. november 29-i 181. (II) sz. határozat). 1948. május 14-én kikiáltották Izrael Államot. Ezt közvetlenül követte a későbbi ENSZ határozatok által „az 1948-as konfliktusnak” nevezett esemény. Az 1949. május 11-i 273. (III) sz. határozattal az Egyesült Nemzetek felvette a tagjai közé Izrael Államot.

10. Az 1948-as konfliktus eredményeként számos palesztin kényszerült lakóhelye elhagyására. Az 1948. november 19-i 212. (III) sz.

5 – [Ez a lábjegyzet a magyar szöveget nem érinti.]

6 – Az a kérdés, hogy az ENSZ Közgyűlés határozatai ténylegesen szigorú értelemben vett „jognak” minősülnek-e, még nem eldöntött (lásd például a Nemzetközi Bíróság nukleáris fegyverekkel való fenyegetés vagy azok használatának jogszerűsége ügyében nyilvánított tanácsadó véleményét [ICJ Reports 1996., 226. o.] a határozatok normatív értékével kapcsolatos fejtegetés tárgyában). A jelen indítvány céljai e kérdés részletes elemzését mindazonáltal nem teszik szükségessé.

7 – A továbbiakban: UNSCOP.

határozat útjára indította a United Nations Relief for Palestinian Refugees elnevezésű segélyprogramot (ENSZ-segély a palesztin menekültek számára) e személyek azonnali ideiglenes megsegítésére. Az 1949. december 8-i 302. (IV) sz. közgyűlési határozattal az Egyesült Nemzetek létrehozta a United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East nevű szervezet (az Egyesült Nemzetek közel-keleti palesztin menekülteket segélyező és munkaközvetítő hivatala).⁸

11. Az UNRWA mandátumát annak 1949-es megalakítása óta háromévente megújították. Jelenlegi mandátuma 2011-ben jár le.⁹ Működési területe öt „térseget” fed le: Libanont, a Szíriai Arab Köztársaságot, Jordániát, Ciszjordániát (ideértve Kelet-Jeruzsálemet) és a Gázai övezetet.¹⁰

Consolidated Eligibility and Registration Instructions (a jogosultságra és a regisztrációra vonatkozó, egységes szerkezetbe foglalt előírások, a továbbiakban: CERI)

12. Az UNRWA által kiadott CERI szerint azok a személyek „teljesítik az UNRWA

palesztin menekültekkel szemben támasztott követelményeit, akik az 1946. június 1. és 1948. május 15. közötti időszakban Palesztinában rendelkeztek szokásos lakóhellyel, és akik az 1948-as konfliktus következményeként mind az otthonukat, mind a megélhetési forrásait elveszítették”.¹¹ Bizonyos más személyek annak ellenére jogosultak arra, hogy az UNRWA szolgáltatásaiban részesüljenek, hogy nem teljesítik az UNRWA palesztin menekültekkel szemben támasztott követelményeit.¹² Az UNRWA e két csoportot együtt olyan személyekként jellemzi, „akik jogosultak arra, hogy a hivatal nyilvántartási rendszerében történt regisztrációt és a regisztráció bizonyítékaként az UNRWA regisztrációs kártya megszerzését követően az UNRWA szolgáltatásaiban részesüljenek”.¹³

13. Ezenfelül a személyeknek léteznek bizonyos olyan egyéb csoportjai is, akik *anélkül* jogosultak arra, hogy az UNRWA szolgáltatásaiban részesüljenek, hogy az UNRWA

8 – A továbbiakban: UNRWA.

9 – Lásd a 62/02. sz. ENSZ közgyűlési határozatot.

10 – Lásd a CERI VILE. pontját. Az egyszerűség kedvéért az UNRWA működési területére a jelen indítványban „UNRWA-övezet” néven fogok hivatkozni.

11 – Az UNRWA honlapja: <http://www.un.org/unrwa/overview/qa.html>; A CERI III.A.1. pontja. A VIII. pont (szójegyzék és fogalom meghatározások) a VII.J. pontban megismétli ezt a fogalom meghatározást. Tartalmazza továbbá az indítvány és részében később használt bizonyos egyéb kifejezések részletes meghatározását.

12 – Ezek „olyan személyek, akik az első regisztráció időpontjában nem teljesítették az UNRWA palesztin menekültekkel szemben támasztott valamennyi követelményét, de akiről megállapították, hogy jelentős veszteségeket és/vagy megpróbáltatásokat szenvedtek el az 1948-as palesztin konfliktussal összefüggő okokból; szintén e körbe tartoznak a regisztrált személyek családtagjai” (a CERI III.A.2. pontja). Ezek a személyek, jöllehet az UNRWA regisztrálta őket, nem tartoznak a Hivatal regisztrált menekültjeinek hivatalos körébe. Az UNRWA weboldala szerint jelenleg körülbelül 4,6 millió regisztrált személy szerepel az UNRWA nyilvántartásában.

13 – A CERI III.A. pontja. Az UNRWA másutt azt állítja, hogy „az UNRWA szolgáltatásai a működési területén élő mindazon személy számára elérhetőek, akik megfelelnek a meghatározásnak, feltéve, hogy őket a Hivatal nyilvántartásba vette, és támogatásra van szükségük” (www.un.org/unrwa/refugees/whois.html).

nyilvántartási rendszerében regisztrálnák őket.¹⁴ E körbe tartoznak „azok a nem regisztrált személyek, akik az 1967. évi és az ezt követő háborús cselekmények következtében kényszerültek lakóhelyük elhagyására”,¹⁵ valamint „a menekülttáborokban és -közösségekben élő, nem regisztrált személyek”.¹⁶

Az UNHCR alapító okirata

14. Az Office of the United Nations High Commissioner for Refugees nevű hivatal¹⁷ (az Egyesült Nemzetek Menekültügyi Főbiztossága) 1950. december 14-én hozta létre az Egyesült Nemzetek Közgyűlésének 428. (V) sz. határozata. Az UNHCR az Egye-

14 – A CER I III.B. pontja. Az UNRWA állítása szerint programjai „megfelelő nyilvántartást vezetnek” az ilyen személyekről. Az UNRWA mindazonáltal – talán érthetően – nem kísérli meg kideríteni vagy megerősíteni, hogy valamely nem regisztrált egyén, aki ténylegesen nem részesült támogatásban, *potenciálisan* jogosult-e a támogatásra (lásd még a lenti 71. pontot).

15 – Az UNRWA e csoportban a kialakult gyakorlattal és/vagy a fogadó országgal kötött megállapodással összhangban teszi szolgáltatásait elérhetővé a személyek számára. Az 1967. július 4-i 2252. (ES-V) sz. határozatban az ENSZ Közgyűlés támogatta az UNRWA az iránti erőfeszítését, hogy „a lehetséges mértékben folytassa a humanitárius segítségnyújtást sürgősségi alapon és ideiglenes intézkedésként azon térségbeli személyek vonatkozásában, akik nemrégiben elkövetett háborús cselekmények következményeként jelenleg nem élhetnek lakóhelyükön, és komolyan rászorulnak az azonnali támogatásra”. Azt, hogy az ilyen humanitárius segítség iránti igény sajnos nem „ideiglenes”, jól mutatja az a tény, hogy a 2252. (ES-V) sz. határozat kifejezéseit azóta számos közgyűlési határozat ismételte meg, legutoljára a 2009. november 13-i 64/L.13. sz. határozat.

16 – „E személyek az UNRWA azon szolgáltatásaiból (például közegészségügyi és a környezettel kapcsolatos egészségügyi szolgáltatásokból) részesülnek, amelyek a menekülttáborokra és a menekültközösségekre mint egészre terjednek ki” (a CER I III.B. pontja).

17 – A továbbiakban: UNHCR.

sült Nemzeteknek az Alapokmánya 22. cikke szerinti kiegészítő szerve. Az UNHCR feladatait annak alapító okirata határozza meg.¹⁸

15. Az alapító okirat 6. cikke megállapítja az UNHCR hatáskörének terjedelmét. A 7. cikk c) pontja szerint mindazonáltal e hatáskör nem terjed ki azokra a személyekre, akik az Egyesült Nemzetek valamely más szervétől vagy ügynökségétől már védelmet vagy támogatást kapnak.

Az UNHCR nyilatkozatai

16. Az UNHCR alkalmanként meggyőző erejű, ám nem kötelező nyilatkozatokat ad ki.¹⁹ Az UNHCR az 1951. évi egyezmény 1D. cikkének értelmezéséhez kapcsolódóan több nyilatkozatot tett közzé: egy, Az 1951. évi Egyezményen és az 1967. évi Jegyzőkönyvön alapuló menekült státusz meghatározására szolgáló eljárásról és az azzal kapcsolatos követelményekről című kézikönyvében

18 – Az alapító határozathoz csatolva.

19 – Így a 2004/83 irányelv (15) preambulumbekkezdése kimondja, hogy „[az UNHCR-rel] folytatott egyeztetések értékes iránymutatásként szolgálhatnak a tagállamok számára a menekült jogállásnak a [...] meghatározásához”. Az UNHCR nyilatkozatai jogi természetének további kifejtését lásd: Hathaway, *The right of Refugees under International Law* Cambridge University Press, 2005., 112–118. o.; lásd különösen a jogi kötőerőben meglévő különbségeket: (a) a Végrehajtó Bizottság határozatai (a legnagyobb kötőerővel), (b) a Kézikönyv, és (c) egyéb iránymutató nyilatkozatok. A jelen indítványban hivatkozott UNHCR-dokumentumok a (b) és a (c) kategóriába tartoznak.

foglalt magyarázatot, egy 2002-ben közzétett (és 2009-ben módosított) közleményt és egy 2009-ben közzétett (majd szintén módosított), kifejezetten N. Bolbol ügyéhez kapcsolódó nyilatkozatot. Ez utóbbit nem hivatalos, *amicus curiae* levélként kívánom kezelni.

rögzíti, hogy általában elegendő annak megalapozása, hogy azok a körülmények, amelyek eredetileg az UNRWA védelmére vagy támogatására jogosulttá tették, fennállnak, és vele szemben nincs helye sem a megszüntető, sem a kizáró klauzula²¹ alkalmazásának.

Az UNHCR kézikönyve

A 2002. évi közlemény

17. A kézikönyv az 1D. cikket olyan rendelkezésként határozza meg, mint amely alapján az egyébként a menekültek jellemzőivel rendelkező személyek ki vannak zárva a menekült státusz köréből. Rögzíti, hogy e kizáró klauzula alkalmazandó azokra a személyekre, akik már védelmet vagy támogatást élveznek az UNRWA-tól, megjegyezve, hogy az UNRWA csak a Közel-Kelet bizonyos területein működik, és hogy csak ott biztosított a védelem és támogatás e szervezet révén.²⁰ Így az e területen kívülre kerülő palesztin menekült nem élvez az említett támogatást, és esetében a menekült státusz meghatározása az 1951. évi egyezmény követelményei alapján elvégezhető. A kézikönyv ezt követően

18. A 2002. évi közleményben²² az UNHCR az 1D. cikk két mondatát nem kumulatív feltételekként, hanem egymás alternatíváiként közelíti meg. Véleménye szerint az 1D. cikk az 1948. december 11-i 194. (III) sz. határozat értelmében vett palesztin menekültekre vagy az 1967. július 4-i 2252. (ES-V) sz. határozat értelmében vett, lakóhelyük elhagyására kényszerülő személyekre alkalmazandó.²³ Azokat az UNRWA-övezetben élő személyeket, akiket az ügynökség regisztrált, vagy akik

20 – A Kézikönyv megjegyzi, hogy bár jelenleg az UNRWA az egyetlen olyan szerv vagy ügynökség, amely az UNHCR mellett védelmet vagy segítséget nyújt az 1D. cikk alapján, korábban létezett már egy ilyen testület (a United Nations Korean Reconstruction Agency, az Egyesült Nemzetek Koreai Újjáépítési Ügynöksége), és a jövőben is létrejöhetnek hasonló testületek.

21 – Az 1C. cikk (megszüntetés), valamint az 1E. és az 1F. cikk (kizárás).

22 – Az UNHCR 2009-ben kiadta e közlemény módosított változatát. A releváns változásokat az e részhez fűzött lábjegyzetekben jeleztem.

23 – A 2009. évi módosítás világosabbá teszi, hogy ez az utódait is magában foglalja.

e regisztrációra jogosultak,²⁴ úgy kell tekinteni, mint akik az UNRWA-tól védelmet és támogatást kapnak, és így az 1D. cikk első mondatának hatálya alá tartoznak, és kívül esnek az 1951. évi Egyezmény hatályán.

A 2009. évi nyilatkozat

19. Az UNHCR az 1D. cikk második mondatára úgy tekint, mint amely automatikus jogosultságot biztosít az 1951. évi Egyezmény által biztosított előnyök élvezetére azon személyek számára, akik az UNRWA-övezeten kívül élnek,²⁵ mindamelllett az 1948. december 11-i 194. (III) sz. határozat értelmében vett palesztin menekültek vagy az 1967. július 4-i 2252. (ES-V) sz. határozat értelmében vett, lakóhelyük elhagyására kényszerülő személyek. Ez azokat a személyeket foglalja magában, akik sohasem laktak az UNRWA-övezetben, ezért tartoznak az UNHCR hatáskörébe.²⁶ Mindazonáltal az ilyen személyek vissza is térhetnek (vagy visszatérhetnek) az UNRWA-övezetbe.²⁷ Ez esetben az 1D. cikk első mondatának hatálya alá kerülnek.

20. A 2009. évi nyilatkozat szintén a 194. (III) sz. és a 2252. (ES-V) sz. határozat megszövegezéséből indul ki. Az UNHCR az 1D. cikk első mondatában foglalt „kapnak” kifejezést úgy tekinti, mint amely magában foglalja az UNRWA védelmének és támogatásának „megszerzésére való jogosultságot”; és megjegyzi, hogy az érintett személynek az UNRWA-övezetben kell lennie ahhoz, hogy ilyen támogatásban részesülhessen.²⁸ Az 1D. cikk második mondata tekintetében az UNHCR a 2002. évi közleményben kifejtetteket azzal a megállapítással egészíti ki, hogy véleménye szerint a „bármely okból [...] szűnt meg” kitétel olyan esetekre vonatkozik, amikor valamely, korábban az UNRWA által regisztrált egyén az UNRWA-övezeten kívülre utazott.²⁹

24 – A 2009. évi módosítás elhagyja ezt a feltételt, rögzítve, hogy az érintett személynek csak az UNRWA-övezeten belül kell tartózkodnia ahhoz, hogy védelmet és támogatást élvezőnek tekintsék.

25 – A 2009. évi módosítás rögzíti, hogy e személyek a második mondat hatálya alá tartoznak, mert ők „jelenleg nem részesülnek” (nem pedig „már nem részesülnek”) „védelemben vagy támogatásban”, ily módon a védelem vagy a támogatás „megszűnt”.

26 – A 2009. évi módosítás törli e pontból az „és az UNHCR hatáskörébe tartoznak” szövegrészt.

27 – A 2009. évi módosítás nem fejt ki a „visszatérhetnek” szó fogalmát.

28 – E nyilatkozat a módosított 2002. évi közleményben foglalt elemzést követi, és hozzáteszi, hogy a 194. (III) sz. és a 2252. (ES-V) sz. határozat hatálya alá eső, az UNRWA működési területén tartózkodó minden személy és azoknak az UNRWA működési területén tartózkodó leszármazói az 1D. cikk értelmében „jelenleg [...] védel[emben] vagy támogatás[ban]” részesülőnek minősülnek.

29 – A módosított szöveg nem vizsgálja a „bármely okból [...] szűnt meg” kitétel jelentését, hanem csupán annyit állapít meg, hogy az UNRWA működési területéről távozó, majd oda visszatérő személyek az 1D. cikk első és második bekezdése között oda-vissza mozognak, tekintet nélkül távozásuk és visszatérésük indokaira.

Az Európai Unió joga

A 96/196/IB közös álláspon

22. A közös álláspon³¹ 12. pontja „A genfi egyezmény 1D. cikke” címet viseli. A következőképpen szól:

Az EK-Szerződés

21. Az EK 63. cikk³⁰ a következőképpen rendelkezik:

„Az egyezmény nem vonatkozik többé automatikusan arra a személyre, aki szándékosan kivonja magát a genfi egyezmény 1D. cikkében említett védelem és támogatás alól. Az ilyen esetekben a menekültstátuszt elvben az 1A. cikkben foglaltaknak megfelelően kell meghatározni.”

A 2004/83 irányelv

„A Tanács [...]:

1. intézkedéseket fogad el a menekültügyre vonatkozóan a menekültek jogállásáról szóló 1951. július 28-ai genfi egyezményre és az 1967. január 31-ei jegyzőkönyvről, valamint az egyéb irányadó egyezményekkel összhangban [...]”

23. A Tamperei Tanács lefektette a hágai program nevet viselő, a szabadság, a biztonság és a jog területére vonatkozó európai uniós jogalkotási program alapjait. E program részét képezi a 2004/83 irányelv. Az irányelv meghatározza a harmadik ország állampolgárai, illetve a hontalan személyek menekültként vagy kiegészítő jellegű védelemre jogosult személyként történő elismerésére és jogállására vonatkozó minimumkövetelményeket (ilyen kiegészítő védelem például a visszairányítás és a kiutasítás elrendelésére, illetve végrehajtására vonatkozó tilalom, az ún. „non-refoulement”).

30 – A Lisszaboni Szerződés hatálybalépését követően az EK 63. cikk (1) és (2) bekezdésének helyébe (bizonyos eltérésekkel) az EUMSZ 78. cikk (1) és (2) bekezdése lépett. Az EUMSZ különösen előírja, hogy a Parlament és a Tanács intézkedéseket állapít meg egy közös európai menekültügyi rendszer létrehozása céljából, amely egyebek mellett egységes menekült jogállást és kiegészítő védelmet foglal magában a harmadik országok állampolgárai számára. Az EK 63. cikk (3) bekezdése a) pontjának helyébe (bizonyos eltérésekkel) az EUMSZ 79. cikk (2) bekezdésének a) pontja lépett.

31 – A menekültek jogállásáról szóló, 1951. július 28-i genfi egyezmény 1. cikkében szereplő menekült fogalom meghatározásának összehangolt alkalmazásáról szóló, az Európai Unióról szóló szerződés K.3. cikke alapján elfogadott 1996. március 4-i tanácsi közös álláspon (HL 1996. L 63, 2. o.; magyar nyelvű kiadvány 19. fejezet, 1. kötet, 20. o.).

24. A 2004/83 irányelv (3) preambulumbekzdése megjegyzi, hogy „[a] Genfi Egyezmény és a Jegyzőkönyv a menekültek védelmét szolgáló nemzetközi jogi rendszer sarokkövét képezi”. A (6) preambulumbekzdés rögzíti, hogy „[e]zen irányelv legfőbb célja egyrészlről annak biztosítása, hogy valamennyi tagállamban azonos feltételeket alkalmazzanak a nemzetközi védelemre valóban rászorulókat beazonosítására, másrészlről annak elősegítése, hogy e személyek valamennyi tagállamban hozzáférhessenek az ellátások egy minimális szintjéhez”.

25. Az irányelv 2. cikkének c) pontja az 1951. évi egyezmény 1A. cikke (2) bekezdésének első albekezdését idézi. Meghatározása szerint a „menekült” „harmadik ország olyan állampolgára, aki faji, illetve vallási okok, nemzeti hovatartozása, politikai meggyőződése avagy meghatározott társadalmi csoporthoz való tartozása miatti üldöztetésztől való megalapozott félelme miatt az állampolgársága szerinti országon kívül tartózkodik, és nem tudja, vagy az üldöztetésztől való félelmében nem kívánja annak az országnak a védelmét igénybe venni; vagy olyan hontalan személy, aki korábbi szokásos tartózkodási helyén kívül tartózkodva a fenti okoknál fogva nem tud, vagy az üldöztetésztől való félelmében nem akar oda visszatérni, és rá a 12. cikk nem vonatkozik”.

26. Az irányelv III. fejezete a menekültkénti elismerés feltételeivel foglalkozik. Az e fejezetben található 12. cikk az 1951. évi egyezmény 1D. cikkének felel meg. Konkrétan a

12. cikk (1) bekezdésének a) pontja felel meg az egyezmény 1D. cikkének, és a következőképpen szól:

„A harmadik ország állampolgárának, illetve a hontalan személynek menekültként való elismerése kizárt, amennyiben az érintett személy(t):

a) a Genfi Egyezmény 1. cikkének D. pontja szerint nem az Egyesült Nemzetek Menekültügyi Főbiztosságának, hanem az Egyesült Nemzetek valamely más szervének vagy ügynökségének védelmében vagy támogatásában részesül. Amennyiben e védelem vagy támogatás bármely okból anélkül szűnt meg, hogy e személyek helyzetét az Egyesült Nemzetek Közgyűlésének megfelelő határozataival összhangban véglegesen rendezték volna, e személyeket *ipso facto* megilletik az ezen irányelv által biztosított előnyök”.

27. Az irányelv 13. cikke értelmében a tagállamok „harmadik ország olyan állampolgárát, illetve olyan hontalan személyt ismernek el menekültként, aki megfelel a II. és III. fejezetben előírt feltételeknek [a nemzetközi védelem iránti kérelem értékelése, illetve a menekültkénti elismerés feltételei]”.

28. Az irányelv V. és VI. fejezete a kiegészítő védelemre való jogosultság feltételeivel, illetve a kiegészítő védelmi jogállással foglalkozik.

Különösen, a 18. cikk előírja, hogy harmadik ország olyan állampolgára, illetve olyan hontalan személy részéről kiegészítő védelemben, aki megfelel a II. és V. fejezetben előírt feltételeknek.

hatóság nem hosszabbítja meg tartózkodási engedélyét, akkor sem kíván visszatérni a Gázai övezetbe, amely állítása szerint a Fatah és a Hamász közötti konfliktus miatt nem biztonságos.

29. A 38. cikk (1) bekezdése értelmében az irányelvet 2006. október 10-e előtt kell a nemzeti jogba átültetni. A jelen előzetes döntéshozatal iránti kérelem alapját képező tényállás idején az irányelv 12. cikke (1) bekezdésének a) pontját még nem ültették át a magyar nemzeti jogba, jóllehet az átültetésre nyitva álló határidő már lejárt. A nemzeti eljárásban részt vevő mindkét fél úgy véli, hogy az irányelv 12. cikke (1) bekezdésének a) pontja kellően pontos, egyértelmű és feltétlen ahhoz, hogy arra a kérelmezők közvetlenül hivatkozzanak az illetékes állami hatósággal szemben.

31. N. Bolbol az 1951. évi egyezmény 1D. cikkének második bekezdése alapján nyújtotta be kérelmét, arra hivatkozva, hogy ő az UNRWA-övezeten kívül tartózkodó palesztin személy. Csak édesapja maradt a Gázai övezetben, ahol egyetemi oktatóként dolgozik. Összes többi családtagja emigrált.

A tényállás, az eljárás és az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdések

30. 2007. január 10-én a palesztin nemzeti-ségű, hontalan N. Bolbol házastársával, vízum alapján Magyarországra érkezett a Gázai övezetből. Megérkezésekor tartózkodási engedélyt kért és kapott az idegenrendészeti hatóságtól. 2007. június 21-én arra hivatkozva kérelmezte menekültként való elismerését a Bevándorlási és Állampolgársági Hivataltól (a továbbiakban: BÁH), hogy amennyiben a

32. Nem vitatott, hogy N. Bolbol ténylegesen nem vette igénybe az UNRWA védelmét vagy támogatását a Gázai övezetben. Kérelme az ilyen védelemre való jogosultságán alapul. Kérelmének alátámasztásául bemutatta az UNRWA által az édesapja első unokatestvéreinek családja részére kiállított regisztrációs kártyát. A BÁH azonban teljes bizonyító erejű okirat hiányában vitatja a családi kapcsolat fennállását. Az UNRWA nem adott kifejezett választ arra vonatkozóan, hogy N. Bolbol jogosult lenne-e a regisztrációra.³²

32 – Lásd a fenti 14. lábjegyzetet (N. Bolbol jogi képviselője kérte ennek megerősítését). Még ha N. Bolbol nem is lenne jogosult a regisztrációra, mindazonáltal (ha az UNRWA-övezetben tartózkodna) jogosult lehetne támogatásra: lásd a fenti 10–12. pontot.

33. 2007. szeptember 14-i határozatával a BÁH elutasította N. Bolbol menekült jogállás iránti kérelmét.³³ Ezzel egyidejűleg N. Bolbol a visszairányítás elrendelésének tilalma alá helyezte,³⁴ arra hivatkozva, hogy a palesztinok visszafogadása az izraeli hatóságok mérlegelési jogkörébe tartozik, és hogy N. Bolbol a Gázai övezetben – az ottani kritikus helyzet miatt – kínzás vagy megalázó és embertelen bánásmód veszélyének lenne kitéve.

34. N. Bolbol a BÁH által hozott, a menekültstátusz iránti kérelmét elutasító határozatot megtámadta a Fővárosi Bíróság előtt, amely felfüggesztette az eljárást, és az alábbi kérdésekkel fordult a Bírósághoz:

„A [2004/83/EK tanácsi irányelv] 12. cikk[e] (1) bekezdés[e] a) pontjának alkalmazásában

- 2) az ügynökség védelmének vagy támogatásának megszűnése az ügynökség működési területén kívül tartózkodást, az ügynökség megszűnését, az ügynökség védelmi és támogatási lehetőségeinek megszűnését jelenti, vagy esetleg olyan objektív akadályt, ami miatt az arra jogosult személy nem tudja igénybe venni a védelmet vagy támogatást?
- 3) az irányelv által biztosított előnyök menekültkénti elismerést jelentenek, vagy az irányelv hatálya alá tartozó két védelmi forma (menekültkénti elismerés és kiegészítő védelemben részesítés) közül bármelyiket, a tagállam döntése szerint, vagy esetleg egyiket sem automatikusan, hanem csak az irányelv személyi hatálya alá tartozást?”
- 1) az Egyesült Nemzetek ügynökségének védelmét és támogatását élvezőnek kell-e tekinteni valakit pusztán azon tény erejénél fogva, hogy jogosult a támogatásra vagy védelemre, vagy az is szükséges, hogy ténylegesen igénybe vegye a védelmet vagy támogatást?

33 – Az előzetes döntéshozatalra utaló határozatból kitűnik, hogy a BÁH határozata a menedékjogról szóló 1997. évi CXXXIX. törvény (a továbbiakban: Met.) 3. §-ának (1) bekezdésén alapult.

34 – Az előzetes döntéshozatalra utaló határozatból kitűnik, hogy ez a Met. 38. §-ának (2) bekezdésén és a harmadik országbeli állampolgárok beutazásáról és tartózkodásáról szóló 2007. évi II. törvény 51. §-ának (1) bekezdésén alapult.

35. Írásbeli észrevételt nyújtott be N. Bolbol, a belga, a német, a francia, a magyar kormány, valamint az Egyesült Királyság Kormánya és a Bizottság. Szóbeli észrevételeik ismertetése céljából az Egyesült Királyság Kormányának kivételével valamennyien részt vettek a 2009. október 20-án tartott tárgyaláson.

Értékelés

határozatainak (nem kimerítő jellegű) vizsgálata feltűnő eltéréseket mutat mind a megközelítés, mind az eredmény tekintetében³⁷ (a jelen eljárásba beavatkozóként belépett tagállamok által előterjesztett észrevételek alapján). A Bíróságot természetesen ezen értelmezések egyike sem köti.

Az irányelv és az 1951. évi egyezmény

36. Jóllehet az Európai Unió mint olyan nem írta alá az Egyezményt, az EK 63. cikk (1) bekezdése kifejezetten kimondja, hogy a közös menekültpolitikát az 1951. évi egyezményrel és az 1967. évi jegyzőkönyvvel összhangban kell kialakítani. A 2004/83 irányelv, amelynek jogi alapja az EK 63. cikk (1) bekezdése, preambulumban a menekültvédelem „sarrokköveként” hivatkozik az 1951. évi egyezményre. Az irányelv célja csupán az, hogy a Közösségen belüli közös szabályokon keresztül végrehajtsa a tagállamok nemzetközi kötelezettségeit. Ezért az irányelv rendelkezéseit az 1951. évi egyezményrel összhangban kell értelmezni.³⁵

37. A Nemzetközi Bíróság eddig nem hozott határozatot az 1951. évi egyezmény 1D. cikkének értelmezésével kapcsolatban, jóllehet az UNHCR már kifejtette vonatkozó álláspontját.³⁶ A tagállami bíróságok vonatkozó

38. A nemzeti bíróság által előterjesztett kérdések megválaszolásához először az Egyezmény 1D. cikkének elemzését, és ezután ezen elemzésnek az Európai Unió jogán belüli alkalmazását tartom logikusnak és hasznosnak.³⁸

39. Annak is alapvető jelentősége van, hogy tisztában legyünk a jelen ügy terjedelmével. A 2004/83 irányelv 12. cikke (1) bekezdésének a) pontja és az 1951. évi egyezmény 1D. cikke is általánosságban utal az ENSZ valamely „szervének vagy ügynökségének védelmé[re] vagy támogatásá[ra]”. Ugyanakkor N. Bolbol nemzeti bíróság előtti keresete azon alapul, hogy jogosult az UNRWA támogatására; és

35 – Lásd a C-175/08., C-176/08., C-178/08. és C-179/08. sz., Salahadin Abdulla és társai ügyben hozott ítélet [EBHT 2010, I-1493. o.] 52. és 53. pontját.

36 – Lásd az UNHCR kézikönyvét, valamint a fenti 18. és 20. pontban hivatkozott két közleményt. Az 1951. évi egyezmény 38. cikke értelmében a Nemzetközi Bíróság kizárólagos hatáskörrel rendelkezik az egyezmény értelmezésére vonatkozó határozatok meghozatalára.

37 – Lásd például az egyesült királysági Court of Appeal által az El-Ali ügyben hozott ítéletben elfogadott megközelítést (2003., 1 WLR 95. o.), valamint a belgiumi Conseil du Contentieux des Etrangers 2009. április 21-i, illetve 2009. május 14-i határozatában (26 112. és 27 366. sz. ügy) levont következtetést.

38 – Ez azért van így, mert az irányelv 12. cikke (1) bekezdésének a) pontja tulajdonképpen az 1951. évi Egyezmény 1D. cikke betűjét és szellemét ilteti át. A Bíróság határozata ettől függetlenül természetesen csak az irányelv tekintetében lesz irányadó.

a Bíróság előtt előadott észrevételeiben valamennyi fél kizárólag az UNRWA szerepére utalva foglalkozott a kérdésekkel (és nem általános jelleggel). Ezért a jelen indítványban ezt a megközelítést követem.

A II. világháború következtében Európában nagyon sokan kényszerültek lakóhelyük elhagyására. Egy önálló, de ehhez kapcsolódó eseménysor vezetett – a nemzetközi közösség részvételével – Palesztina felosztásához, amelyet Izrael Állam kikiáltása követett. A regionális konfliktusban, amely ezen esemény előtt és után is zajlott, sokan kényszerültek lakóhelyük elhagyására.

40. Az 1951. évi egyezmény 1D. cikkének vizsgálatakor elsőként az 1D. cikk megszövegezésének történelmi hátterét tekintem át (az előkészítő anyagokkal együtt).³⁹ Ezt követően megjelölöm az általam alkalmazandónak vélt fő megfontolásokat, majd a tisztázandó, konkrét értelmezési kérdéseket vizsgálom. Végül visszatérek a 2004/83 irányelvre, és sorra veszem az előterjesztett kérdéseket.

A történelmi háttér és az előkészítő anyagok

41. Az 1951. évi egyezmény megszövegezésére az azt nem sokkal megelőző konfliktus, pusztítás és népességáramlás után került sor.

42. Mivel az 1D. cikk megfogalmazása általános jellegű, az potenciálisan *minden* olyan helyzetre alkalmazandó, amelyben az ENSZ „valamely más szerv[e] vagy ügynökség[e]” nyújt „védelm[et]” vagy támogatás[t]” olyan személyeknek, akik egyébként az 1951. évi egyezmény személyi hatálya alá tartoznának. Ráadásul az ENSZ nem sokkal azelőtt kezdett konkrét támogatást nyújtani a koreai konfliktussal összefüggésben.⁴⁰ Mindenesetre az előkészítő anyagok egyértelművé teszik, hogy a meghatalmazottaknak a menekültek és hontalan személyek helyzetéről rendezett konferenciája⁴¹ az 1D. cikk megszövegezésekor elsősorban a „palesztinai helyzetre” volt tekintettel.

39 – Míg a nemzetközi jog (a szerződések jogáról szóló bécsi egyezmény [a továbbiakban: bécsi egyezmény] 31. cikke értelmében) a szerződéses rendelkezések rendszerinti és szokásos értelmének érvényre juttatását ösztönzi, egy kifejezés jelentésének meghatározásakor a bécsi egyezmény (32. cikke) és a nemzetközi jog általános elvei szerint is helye van a szerződés előkészítő anyagaira és a megkötésének körülményeire történő utalásnak akkor, ha egy kifejezés jelentése a rendelkezés szokásos értelmén alapuló értelmezés következtében – a rendelkezés tárgya és célja figyelembevételével – továbbra is kétértelmű vagy bizonytalan lenne; a kérdés további kifejtését lásd Sinclair, *The Vienna Convention on the Law of Treaties*, 2. kiadás, Manchester University Press, 1984, 141. és azt követő oldalak.

40 – Lásd a fenti 20. lábjegyzetet.

41 – A továbbiakban: a meghatalmazottak konferenciája.

43. Úgy tűnik, a meghatalmazottak konferenciájának jegyzőkönyve három alapvető agályt tükröz:⁴² először is, a korábbi Palesztina földrajzi területéről történő tömeges kivándorlás megelőzése iránti igényt,⁴³ másodsor, egyes államok arra irányuló vágyát, hogy az 1948-as események következtében lakóhelyüket elhagyni kényszerülő személyek politikailag láthatóak maradjanak;⁴⁴ harmadrészt pedig az UNHCR és az UNRWA hatáskörei közötti átfedés megelőzésének igényét.⁴⁵ Történelmi okokból ezen agályok mindegyikének középpontjában a „palesztinai helyzet” következményei állnak, a lakóhelyüket elhagyni kényszerülő, támogatásra szoruló személyekre tekintettel. Az 1D. cikk jelen eljárás céljából történő elemzésekor ezért ezt fogom történelmi kiindulópontnak tekinteni.

44. Úgy tűnik, hogy a palesztinok kényszerű lakóhelyelhagyását az előkészítő anyagok is alapvetően csoportos problémaként vizsgálják.⁴⁶ Míg azonban történetileg a lakóhelyüket elhagyni kényszerülő palesztinok kategóriája képezte az 1D. cikk tárgyát, magát a rendelkezésnek olyan olvasatot kell adni, amely azt érthetővé és az egyénekre alkalmazhatóvá teszi. Ez a megközelítés azt a tényt tükrözi, hogy a nemzetközi jog mint egész nagy értéket tulajdonít az önrendelkezési jognak (mint a csoportokat vagy egyéneket megillető kollektív jognak),⁴⁷ ugyanakkor a nemzetközi humanitárius jog az egyén és a csoportot alkotó egyes személyek tiszteletben tartásának elvén alapul.⁴⁸

42 – Számos nemzetközi testület többször értelmezte valamely szerződés rendelkezéseit a szöveget megalkotó felek egyidejű, közös akaratára figyelemmel (lásd például a Nemzetközi Bíróság Kamerun és Nigéria közötti szárazföldi és tengeri határvitában hozott ítéletének [IC] Reports, 2002, 303. o.] 59. pontját, valamint az Eritreai-Etiópiai Határbizottság által az Eritrea és Etiópia közötti határ kijelölése tárgyában 2002. április 13-án hozott határozat 3.3, 3.4 és 3.13 pontját, amelyek az Argentína kontra Chile határvitában hozott választottbírósi határozatra ([1966.] 38 ILR 10, 89. o.] utalnak).

43 – Lásd az olasz és az iraki képviselőknek a meghatalmazottak konferenciája 19. ülésén tett nyilatkozatait, valamint a francia képviselőnek a 29. ülésén tett nyilatkozatait.

44 – Lásd az egyiptomi képviselőnek a meghatalmazottak konferenciája 19. és 29. ülésén tett nyilatkozatait.

45 – Lásd az egyiptomi képviselőnek a meghatalmazottak konferenciája 19. ülésén tett nyilatkozatait, valamint a francia képviselő 20. ülésén tett nyilatkozatait.

46 – Lásd például a meghatalmazottak konferenciája elnökének a konferencia 19. ülésén tett nyilatkozatait, a francia képviselőnek a 20. ülésén tett nyilatkozatait, valamint az Egyesült Államok képviselőjének a 21. ülésén tett nyilatkozatait.

47 – Lásd például az ENSZ Alapokmánya 1. cikkének (2) bekezdését. Az önrendelkezés fogalma a dekolonizáció folyamattal párhuzamosan fejlődött, ily módon területi elemei meghatározóak (Shaw, *International Law*, 5. kiadás, Cambridge University Press 2008). Menekültek vagy hontalanok csoportjára ezért nehezen alkalmazható. A lakóhelyük elhagyására kényszerült palesztinokra való alkalmazhatóságának kérdése élénk vita tárgya (lásd különösen a Nemzetközi Bíróság tanácsadó véleményét az elfoglalt területen történő falépítés jogkövetkezményeiről [IC] Reports, 2004, 136. o.]).

48 – Lásd az ENSZ Alapokmányának preambulumát, valamint 1. cikkének (3) bekezdését. Ennek az elemzésnek felel meg az egyezmény 1A. cikkének egyik központi vonatkozása, amely szerint ahhoz, hogy valaki menekült jogállást kapjon, az egyénként történő üldözésétől való megalapozott félelmet kell bizonyítania, azon általánosabb veszély körén belül, amely a vele azonos jellemzőkkel bíró személyek meghatározott csoportját fenyegeti.

45. Az 1D. cikk végül elfogadott szövegében tükröződő tárgyalásos kompromisszum – a nemzetközi menekültjog egészén belül – különösen a lakóhelyük elhagyására kényszerülő palesztinok számára irányoz elő különleges bánásmódot, és bizonyos vonatkozásban különleges védelmet.

46. Jóllehet rövid rendelkezésről van szó, az 1D. cikk tele van megválaszolatlan kérdésekkel. Legalább négy olyan tág, homályos terület különböztethető meg – kettő az első mondatból, kettő pedig a másodikból eredően –, amelyet a jelen eljárásban a Bíróság elé terjesztett kérdések megválaszolásához tisztázni kell.⁴⁹

47. Először is: földrajzilag és/vagy időben mit kell érteni „azok[on] a személyek[en], akik jelenleg [...] védelmet vagy támogatást [kapnak]”? Másodsor: e személyeknek ténylegesen meg kell-e kapniuk a védelmet vagy támogatást, vagy elégséges, ha arra jogosultak? (Alkérdeként, amely különösen az irányelv értelmezése és a nemzeti bíróság előtti eljárás szempontjából jelentős: mi a következménye az UNRWA általi formális nyilvántartásba vételnek: annak anyagi jogi vagy pusztán bizonyító hatása van?) Harmadsor: milyen

körülmények között kell úgy tekinteni, hogy „ez a védelem vagy támogatás bármely okból [megszűnt]”? Negyedsor: milyen jelentést kell tulajdonítani az „e személyeket *ipso facto* megilletik az Egyezmény által biztosított előnyök” fordulatnak?

Fő megfontolások

48. Mint azt a Bíróság elé terjesztett írásbeli és szóbeli észrevételek egyértelművé tették, az 1D. cikk egyetlen szövege számos különböző jelentés alátámasztására alkalmas. Ezért alapvető jelentőségűnek vélem a gondolatmenetem alapjául szolgáló vezérelvek pontos és egyértelmű meghatározását.

49. Először is, minden valódi menekült védelmet és támogatást érdemel. Ezért azt az értelmezést, amely bármely ilyen személy védelmének elmaradását eredményezné, eleve el kell utasítani.

49 – Az előkészítő anyagokból kitűnik, hogy a mondat mint egész szándékolt funkciója tekintetében még az egyiptomi küldöttség sem volt teljesen biztos – amelynek kezdeményezésére a későbbi 1D. cikk szövegébe bevették a második mondatot –; lásd az egyiptomi képviselőnek a meghatalmazottak konferenciája 19. és 20. ülésén tett nyilatkozatait.

50. Másodsor, az 1D. cikk mögötti történelmi szándék egyértelműen az volt, hogy a lakóhelyük elhagyására kényszerülő palesztinok

számára biztosítsa a *különleges bánásmód és elbírálás* meghatározott formáját.⁵⁰

51. Harmadszor, a Közgyűlés kezdeti (az egyezmény megalkotói által 1951-ben kifejezésre juttatott) reményei ellenére, miszerint az UNRWA-nak csak ideiglenes segítségnyújtással kell majd foglalkoznia, a palesztinai helyzettel kapcsolatos problémák a következő évtizedekben megoldatlannak bizonyultak, amit az UNRWA mandátumának sorozatos megújítása is bizonyít. Az 1967. évi jegyzőkönyv szintén azt a szomorú valóságot tükrözi, amelyben az 1951. évi egyezmény alapján elbírálandó menekültproblémák nem korlátozódnak az 1951. január 1-je előtti események által kiváltottakra. Ezért az egyezmény megalkotóinak eredeti szándékát a későbbi történelmi valósággal kell árnyalni.

50 – A német kormány azt kérdezte, hogy ezek az előírások sérítik-e az egyenlő bánásmód elvét. Ha erre a kérdésre nemleges választ adunk, akkor el kell ismerni, hogy az 1D. cikket azzal a céllal fogalmazták meg, hogy figyelembe vegye az otthonuk elhagyására kényszerített személyek azon meghatározott csoportjának meghatározott problémáit, akiknek helyzete – legalábbis részben – a nemzetközi közösség döntésének (Palesztina felosztásának) volt a következménye. Ez az objektív különbség pedig (bizonyos fokig) indokolja a különleges bánásmódot. Nem tárgya a jelen indítványnak az a kérdés, hogy sérti-e az egyenlő bánásmód követelményét az 1D. cikk olyan személyekre történő alkalmazása, akik valamely – *nem* a nemzetközi közösség döntése folytán létrejött – helyzetben az UNHCR-től különböző szervezet védelmében vagy támogatásában részesülnek.

52. Negyedszer, az egyezmény megalkotói azt kívánták, hogy azok a lakóhelyük elhagyására kényszerülő palesztinok, akik a kifejezetten a róluk való gondoskodás céljából bevezetett különleges bánásmódban és elbírálásban (vagyis az UNRWA támogatásában) részesülnek, ne igényelhessenek menekült jogállást az egyezmény alapján, amelyet az UNHCR felügyel (az 1D. cikk első mondata). Noha e személyekről az UNRWA gondoskodik, az egyezmény személyi hatálya nem terjed ki rájuk.

53. Ötödször, e kizárás következtében (esetleg annak ellentételezéseként) bizonyos körülmények fennállása esetén az 1D. cikk második mondatának hatálya alá tartozó, lakóhelyük elhagyására kényszerülő palesztinokat *ipso facto* megilletik az egyezmény által biztosított *előnyök* (és nem csupán az, hogy az UNRWA által nyújtott támogatás vagy védelem megszűnése esetén kiterjed rájuk az egyezmény hatálya). A második mondat jelenléte azzal a komolyabb következménnyel jár, hogy az abban foglalt különleges feltételek teljesülése esetén e személyek pusztán egy sorba kerülnek mindenki mással, aki az 1A. cikk alapján potenciálisan menekült jogállást igényelhet.

54. Hatodszor, az ENSZ valamely UNHCR-től különböző szervétől vagy ügynökségtől (jelen esetben az UNRWA-tól) kapott „védelem vagy támogatás megszűnésének” fogalma nem értelmezhető úgy, hogy annak következtében a ténylegesen az UNRWA-övezetben

tartózkodó ilyen személyek ne tudjanak onnan elmenni és máshol menekültstátuszt igényelni (még akkor sem, ha kényszerű okokból szűnt meg az UNRWA általi támogatásuk) mindaddig, amíg az egész „palesztinai probléma” meg nem oldódik, és az UNRWA meg nem szűnik. Ez az eredmény teljességgel elfogadhatatlan lenne.

55. Hetedszer, mivel *minden* valódi menekült számára lehetővé kell tenni, hogy védelemben vagy támogatásban részesüljön, ám az államok menekültbefogadási képessége nem korlátlan, az 1D. cikk nem értelmezhető úgy sem, hogy az minden, lakóhely elhagyására kényszerülő palesztint feljogosítana arra – függetlenül attól, hogy az illető ténylegesen kap vagy kapott-e támogatást az UNRWA-tól –, hogy önként elhagyja az UNRWA-övezetet és máshol automatikusan menekültstátuszt igényeljen. Ez az értelmezés aránytalanul kedvező bánásmódot eredményezne a lakóhelyük elhagyására kényszerülő palesztinok számára, mégpedig a menekültstátusz más valódi, olyan kérelmezőinek rovására, akik a világban zajló egyéb konfliktusokban veszítették el lakóhelyüket.

56. Végül, az 1D. cikket alkotó két mondat célja együttesen az, hogy kifejezze a

palesztinai helyzet következtében otthonuk elhagyására kényszerülő személyek részére nyújtandó különleges bánásmód és elbírálás szándékát. Mivel az első mondat e célból önmagában elégtelennek bizonyult, azt kiegészítették a második mondatral. Ezért ésszerűnek tűnik a két mondatot (és így azok alkotóelemeit is) egymást követően, és nem egymástól függetlenül vizsgálni,⁵¹ és a rendelkezés egészét olyan módon értelmezni, amely ésszerű egyensúlyt teremt a lakóhelyük elhagyására kényszerülő palesztinokról (az 1D. cikk alapján) történő gondoskodás és a többi potenciális menekültről (az 1951. évi egyezmény mint egész alapján) történő gondoskodás között.

57. A következőkben az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdések által felvetett négy értelmezési kérdést⁵² fogom részletesen vizsgálni.

51 – E tekintetben nem értek egyet az ENSZ Menekültügyi Főbiztossága által a 2002. évi közleményben, majd egyértelműbben e közlemény 2009. évi módosításában javasolt értelmezéssel, mely szerint (az 1948. december 11-i 194. (III) sz. határozat és az 1967. július 4-i 2252. (ES-V) sz. határozat hatálya alá tartozó) valamennyi palesztin, aki az UNRWA-övezeten kívül tartózkodik, jelenleg nem kap védelmet vagy támogatást, következésképpen a védelem vagy támogatás megszűnt. Eszerint a támogatás elméletileg olyan személy vonatkozásában is „megszűnhet”, aki azt soha nem is kapta, márpedig ez egyszerűen nem felel meg a „megszűnik” szó természetes jelentésének. A jelen ügygel foglalkozó UNHCR-nyilatkozat eredeti szövege a következőt mondja ki: ha valaki elhagyta az UNRWA működési területét, akkor védelme és támogatása „megszűnik”, és az illető automatikusan jogosulttá válik az Egyezmény szerinti előnyökre. Erre az álláspontra még vizsaszatérek (lásd a lenti 81. és az azt követő pontokat).

52 – Összefoglalás a fenti 47. pontban.

(i) A „jelenleg [...] védelmet vagy támogatást [kapó személyek]” kifejezés jelentése

első mondatának hatálya, ha az UNRWA-övezetben tartózkodik.

58. A „jelenleg [...] támogatást [kapnak]” kifejezés két értelemben is korlátozó jellegű. Egyrészt az UNRWA védelmében vagy támogatásában való részesülés gyakorlati sajátosságai térbeli korlátozottsággal járnak.⁵³ Másrészt a „jelenleg” szó és a jelen idő használata időbeli korlátozottságra utal.⁵⁴

Térbeli korlátozottság

59. Ahhoz, hogy valaki az ENSZ valamely, az UNHCR-től eltérő szervétől vagy ügynökségétől védelmet vagy támogatást kaphasson, olyan helyen kell tartózkodnia, ahol e védelem vagy támogatás fizikailag elérhető. Az UNRWA támogatása csak az UNRWA-övezetben szerezhető meg. Következésképpen – mint azt közleményében az UNHCR megjegyzi – ebből a szempontból egy személyre csak akkor terjed ki az 1D. cikk

53 – Elismerem, hogy az ENSZ valamely esetleges, az 1D. cikk alapján működő jövőbeli szerve vagy ügynöksége ily módon nem korlátozható.

54 – Lentebb – a második értelmezési kérdés körében – vizsgálom, hogy a „kapnak” szó a „ténylegesen kapnak” vagy a „jogosultak kapni” jelentéssel bír.

60. A belga kormány szerint ennek következtében az egész 1D. cikket azon személyekre kell korlátozni, akik az UNRWA-övezetben tartózkodnak. Számomra azonban úgy tűnik, hogy jogi értelemben az 1D. cikket alkotó két mondat egyike sem tartalmaz semmiféle földrajzi korlátozást. Az első mondat e földrajzi korlátozását csupán az UNRWA által nyújtott támogatás gyakorlati megvalósítása hozza létre. Következésképpen az UNRWA-övezetet elhagyó magánszemélynek bizonyos körülmények között képesnek kellene lennie arra, hogy az 1D. cikk második mondata által biztosított különleges jogokra hivatkozzon, függetlenül az aktuális tartózkodási helyétől.

61. Hangsúlyozom továbbá, hogy az 1D. cikk két mondatát egymás után kell értelmezni. Így amikor egy magánszemély az 1D. cikk második mondata alapján kíván jogokat gyakorolni, először azt kell megállapítani, hogy az illetőre eredetileg kiterjedt-e a cikk első mondatának hatálya. Amennyiben nem, úgy ő korábban nem volt kizárva az egyezmény személyi hatálya alól. Ehelyett – az összes többi potenciális menekülthöz hasonlóan – az 1A. cikk alapján történő egyedi értékelésre tarthat igényt.⁵⁵

55 – Feltételezve természetesen, hogy a szóban forgó személy nincs kizárva az 1C., 1E. vagy 1F. cikk alapján.

Időbeli korlátozottság

amit a szöveg megenged, különös tekintettel az 1967. évi jegyzőkönyvre és az UNRWA mandátumának folyamatos megújítására.

62. Az Egyesült Királyság azzal érvel, hogy a „jelenleg” szó használata az 1951. évre utal, amikor az egyezményt megszüvegezték. Előadása szerint a szövegezésben részes felek csak a személyek azon csoportját tartották szem előtt, akik az egyezmény hatálybalépésekor már támogatást és védelmet kaptak az UNRWA-tól.

63. N. Bolbol véleménye e tekintetben az, hogy aki valaha támogatást kapott⁵⁶ az UNRWA-tól, arra kiterjed az 1D. cikk első mondatában szereplő kizárási ok hatálya.⁵⁷

64. A Bizottság és Magyarország értelmezése szerint a „jelenleg [...] kapnak” kifejezés azt jelenti, hogy „közvetlenül a menekültstátusz 1D. cikk alapján történő igénylését megelőzően kapnak”.

65. Nézetem szerint az Egyesült Királyság által javasolt értelmezés rugalmatlanabb, mint

66. Elismerem, előfordulhat, hogy a szövegezésben részt vevő felek 1951-ben elsősorban azokra a személyekre gondoltak, akik már akkor részesültek az ENSZ „valamely más szervétől vagy ügynökségétől” (például az UNRWA-tól) kapott védelemben vagy támogatásban. Viszont a szervezet azóta számos további személyt részesített támogatásban és védelemben (az eredetileg lakóhelyük elhagyására kényszerülő személyek leszármazóit, valamint a lakóhelyük elhagyására kényszerülő újabb személyeket is). Sőt, az egyezménynek az 1967. évi jegyzőkönyvvel elvégzett módosításai egyértelműen kifejezik a nemzetközi közösség azon felismerését, mely szerint a menekült jogállás kérelmezésére okot adó helyzetek sajnos nem szűntek meg a történelem egy meghatározott pillanatában.

67. Ha e tekintetben ugyanezt a logikát alkalmazzuk, abból az következik, hogy az 1D. cikk első mondatának az Egyesült Királyság által javasolt megszorító értelmezése nem lehet helyes. A megszorító értelmezés szintén nehezen egyeztethető össze az UNRWA saját előírásaival (CERI), amelyek nemcsak a lakóhelyüket az 1948-as események következtében elhagyni kényszerülő személyek számára irányoznak elő támogatást, hanem (például)

56 – Vagy jogosult lenne támogatást kapni: e tekintetben lásd a 71. és azt követő pontokat.

57 – Ezt követően a második mondat ennek megfelelő, tág értelmezése mellett érvel.

„[azon] nem regisztrált személyek [számára], akik az 1967. évi és az ezt követő háborús cselekmények következtében kényszerültek lakóhelyük elhagyására.”⁵⁸

csoport (akik „jelenleg nem az [UNHCR-től] [...] kapnak” védelmet vagy támogatást) méretét, másrészt hogy túlzottan ne is terjesszük ki azon körülmények körét, amelyek fennállása esetén e csoport tagjai jogosultak lesznek a második mondat által biztosított előnyökre.

68. Továbbá az UNHCR alapító okiratának 7. cikke kizár az UNHCR hatásköréből minden olyan „személyt [...], aki továbbra is az ENSZ más szervétől vagy ügynökségétől kap védelmet vagy támogatást [...]”. Azon két (nem ésszerűtlen) előfeltevés alapján, miszerint (a) az UNRWA jelenleg sokkal több embernek nyújt támogatást, mint 1951-ben, és hogy (b) sokan azok közül, akik 1951-ben az UNRWA támogatásában részesültek, azóta meghaltak, számomra valószínűnek tűnik, hogy az 1D. cikk első mondatának megszorító értelmezése az Egyesült Nemzetek által szándékozottnál alacsonyabb fokú különleges bánásmódot és elbírálást eredményez a lakóhelyük elhagyására kényszerülő palesztinok számára.

70. Következésképpen szükség van bizonyos időkorlátra. Ezért úgy értelmezem az 1D. cikk első mondatában szereplő, „jelenleg [védelmet vagy támogatást] kapnak” kifejezést, hogy az bármely konkrét időpontban azon személyeket jelenti, „akik jelenleg nem az [UNHCR-től], hanem az Egyesült Nemzetek valamely más szervétől vagy ügynökségétől kapnak védelmet vagy támogatást”. Ezek a személyek ki vannak zárva az egyezmény hatálya alól, mert nincs szükségük annak védelmére.

69. Véleményem szerint azonban az N. Bolbol megközelítése szerinti, tág időbeli hatály a másik irányban jelent túlzást. Az 1D. cikk második mondata által előírt különleges bánásmód potenciális kedvezményezettjei csak azok, akiket a cikk első mondata eredetileg kizárt az egyezmény hatálya alól.⁵⁹ Az 1D. cikk mint egész értelmezésének kiegyensúlyozott megközelítése tehát azt követeli meg, hogy egyrészt ne csökkentsük le mesterségesen az első mondat alapján kizárt

(ii) *Ténylegesen vagy potenciálisan kapnak?*

71. A második értelmezési kérdés az, hogy az érintett személynek ténylegesen részesülnie kell-e a támogatásban vagy védelemben, vagy elegendő, ha erre potenciálisan jogosult.

58 – Lásd a fenti 11–13. pontot.

59 – E bánásmód következményei tekintetében lásd a lenti 85. és azt követő pontokat.

72. Nézetem szerint az 1D. cikk első mondata csak azokra a személyekre terjed ki, akik ténylegesen igénybe vették az UNHCR-től eltérő szerv vagy ügynökség védelmét vagy támogatását.

elvétől,⁶¹ mivel egy meghatározott személyi kört kizár az egyezmény hatálya alól. Ily módon azt vélhetően nem kiterjesztően, hanem inkább megszorítóan kell értelmezni.⁶²

73. Először is, az első mondat szövege a „kapnak” szót használja, nem a „jogosultak kapni” kifejezést.⁶⁰ E tekintetben egyetértek az Egyesült Királysággal abban, hogy a „kapnak” szó „jogosultak kapni” jelentéssel történő értelmezése olyasvalaminek a belemagyarázása a szövegbe, ami nyilvánvalóan nincs benne.

75. Harmadszor, a megszorító értelmezés szintén összhangban van azzal az elgondolással, mely szerint e személyek (akik később szükség esetén igényt tarthatnak az 1D. cikk második mondatában meghatározott különleges jogokra) nem saját akaratukból járnak el, hanem sodródhatnak az akaratuktól független eseményekkel,⁶³ mivel annak eldöntése,

74. Másodsor, az 1D. cikk első mondata eltérést jelent az egyezmény által biztosított védelem egyetemes személyi hatályának általános

61 – Az eredeti időbeli korlátozást („1951. január 1-je előtt történt események következtében”) az 1967. évi jegyzőkönyv megszüntette; és mára az 1B. cikk alapján a legtöbb állam azt a lehetőséget választotta, hogy az egyezményt „az Európában vagy máshol [...] történt események[re]” vonatkozóan tekinti. 2009 óta az egyezmény vagy a jegyzőkönyv 147 részes állama közül csak négy állam választotta azt a lehetőséget, hogy az egyezményt kizárólag az Európában történt eseményekre vonatkozóan tekinti.

62 – Noha az ilyen klauzulákkal kapcsolatos ítélkezési gyakorlat kevésbé egyöntetű, mint az Európai Unió jogában (lásd például Kokott főtanácsnok C-73/07. sz., Satakunnan Markkinapörssi és Satamedia ügyben ismertetett indítványának [EBHT 2008., I-9831. o.] 58. pontját és az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlatot), a nemzetközi bírói és választottbírói testületek a bécsi egyezmény alapján kialakították a saját értelmezési gyakorlatukat annak érdekében, hogy a szerződéseket azok céljának és tárgyának figyelembevételével értelmezzék (lásd például a Nemzetközi Bíróság Libyun Aruh Jamuhiryi kontra Csád területi vitában hozott határozatának (ICJ Reports, 1994.) 41. pontját, valamint a német külső adósságok ügyében hozott választottbírói határozat (19 ILM 1980., 1377. o.) 28. és 30. pontját. E szervek álláspontja szerint az eltérés megszorító értelmezését a többi nemzetközi testület kedvezőnek tekintheti.

63 – Arra, hogy egy menekült mennyire tudja befolyásolni a sorát, a lenti 77. és azt követő pontokban visszatérek.

60 – Az 1D. cikk francia nyelvű szövegében is (amely – mint azt az egyezmény utolsó pontja rögzíti – a másik hiteles szöveg) „bénéficiaire actuellement” szerepel, nem pedig „sont éligibles à bénéficiaire”.

hogy egy meghatározott egyén kapjon-e támogatást, közvetlenül vagy közvetetten az UNRWA-tól függ.⁶⁴

76. Arra, hogy e tekintetben ne értsek egyet az ENSZ Menekültügyi Főbiztossága által javasolt értelmezéssel, elsősorban a rendelkezés szövege készlet, amelyet több mint ötven éve nem módosítottak. Ehhez képest úgy tűnik, hogy az UNHCR általi értelmezés az idők során változott,⁶⁵ a palesztinkérdés megoldatlanságának megfelelően. Noha ez az értelmezés azzal az előnnyel jár, hogy megszünteti az első mondatral kapcsolatos legtöbb bizonyítási problémát, ezt úgy teszi, hogy sokkal több potenciális menekültet kizár az 1951. évi egyezmény hatálya alól.

(iii) „*ha ez a védelem vagy támogatás bármely okból [megszűnt]*”

77. A Bírósághoz benyújtott írásbeli észrevételekben szereplő javaslatok számos különböző jelentésárnyalatot tartalmaznak e kifejezés vonatkozásában, az UNRWA

tevékenységének teljes megszűnésétől kezdve⁶⁶ a konkrét egyénre vonatkozó védelem megszűnéséig.⁶⁷ Sőt, N. Bolbol ennél is tovább megy, és azzal érvel, hogy ha *bármely* védelem vagy támogatás megszűnik, akkor az 1D. cikk második mondata lesz alkalmazandó. Kiemeli, hogy az Egyesült Nemzetek Palesztinai Egyeztetőbizottsága⁶⁸ tényleges működése megszűnt,⁶⁹ és arra a következtetésre jut, hogy az 1D. cikk második mondata már szükségszerűen vonatkozik mindazokra, akiket az első mondat előzőleg kizárt a védelemből.

78. Ezzel az érveléssel nem értek egyet. Az 1D. cikk két mondatát egymás után kell olvasni. A – mindkét mondatban használt – „védelem vagy támogatás” kifejezést ezért úgy kell értelmezni, hogy az nem az UNHCR, hanem „az Egyesült Nemzetek valamely más szerv[e] vagy ügynökség[e]” által nyújtott védelmet vagy támogatást jelenti. Ha egy személy

64 – Lásd a fenti 11–13. pontot és az azokhoz kapcsolódó, részletes lábjegyzeteket.

65 – Lásd a fenti 18. és 19. pontot.

66 – A belga és a francia kormány, valamint az Egyesült Királyság Kormányának észrevételei.

67 – N. Bolbol észrevételei és az UNHCR 2009. évi nyilatkozata. A Bizottság is az egyénekre összpontosít. Álláspontja szerint azonban az UNRWA-övezetből eltávozott személyek nem tartoznak az 1D. cikk hatálya alá, hanem rájuk az általános szabályok vonatkoznak, mivel mozgásuk nem utal a védelem vagy támogatás megszűnésére (ami az egyének cselekményeitől függetlenül történik).

68 – A továbbiakban: UNCCP.

69 – N. Bolbol azzal érvel, hogy az UNRWA-t a lakóhelyük elhagyására kényszerült palesztinok támogatására hozták létre, míg e személyek védelme az UNCCP feladata volt. Érvelését az UNCCP tevékenységének megszűnésére, valamint arra a tényre alapozza, hogy az UNRWA nem vette át az UNCCP feladatait.

„jelenleg” *bármely* ilyen ügynökségtől kap „védelmet vagy támogatást”, akkor ki van zárva az egyezmény hatálya alól (első mondat). Értelmezésem szerint a „megszűnik” azt jelenti, hogy az 1D. cikk második mondata akkor válik alkalmazandóvá, ha ugyanaz a személy már egyik ilyen ügynökségtől sem tud védelmet vagy támogatást kapni.

79. Másrészt, ha úgy értelmeznénk a „megszűnik” kifejezést, hogy az az UNRWA tevékenységének teljes megszűnését követeli meg az egész UNRWA-övezetben, ez azt jelentené, hogy addig azon személyeknek, akik már nem kapnak támogatást az UNRWA-hoz hasonló szervektől, nem származhatna előnye az 1D. cikk második mondatából vagy – esetleg – az egyezmény egészéből. Az ilyen értelmezés nehezen fér össze a „bármely okból” kifejezés használatával az alapprobléma megoldására (a lakóhelyük elhagyására kényszerülő palesztinok helyzetének rendezésére) utaló rendelkezés előtt, mivel az UNRWA tevékenysége teljes megszűnésének nyilvánvaló indoka az lenne, hogy „e személyek helyzetét” véglegesen rendezték.

80. Ezért véleményem szerint annak van jelentősége, hogy a szóban forgó konkrét személy védelme vagy támogatása szűnt-e meg.

81. Végül azt a kérdést kell vizsgálnom, hogy van-e jelentősége az UNRWA által nyújtott támogatás megszűnése indokának. Konkrétan: alkalmazandóvá válik-e az 1D. cikk második mondata, ha egy személy önként eltávozik abból a földrajzi térségből, ahol az UNRWA működik, lehetetlenné téve ezáltal, hogy továbbra is megkapja az UNRWA támogatását? Vagy a „bármely okból történő megszűnés” pusztán azt jelenti, hogy „bármilyen legyen az az ok, amiért az UNRWA egy meghatározott konkrét személy támogatását megszüntette”? Mint azt a későbbiekben kifejtem, a második értelmezést részesítem előnyben.

82. E gordiuszi csomó kibogozását megkísérelve, úgy vélem, hogy egyrészt valamennyi konkrét értelmezés következményeit, másrészt a rendelkezés mögött meghúzódó okokat is meg kell vizsgálni. Válaszom ezért az (1D. cikk második mondata alkalmazhatóvá válásának jogkövetkezményeivel kapcsolatos) utolsó értelmezési kérdés általam javasolt értelmezéséhez kötődik,⁷⁰ ahol egyes tagállamoknál megengedőbb értelmezést javaslok. Különbséget tennék azon személyek között, akik önként távoznak az UNRWA-övezetből és ezzel kivonják magukat az UNRWA támogatása alól, valamint azok között, akik úgy

70 – Lásd a lenti 85. és azt követő pontot.

vélik, hogy az UNRWA által a részükre nyújtott támogatás akarattól független külső események miatt szűnt meg.⁷¹

83. Az első kategóriába tartozó személyek már nincsenek kizárva az egyezmény személyi hatálya alól, mert „jelenleg” nem „kapnak védelmet vagy támogatást”, és szabadon kérhetnek egyéni elbírálást annak érdekében, hogy az 1A. cikk alapján menekültstátuszt kapjanak. Azonban nem hivatkozhatnak arra, hogy őket *ipso facto* megilletik az egyezmény által biztosított előnyök. Önként kerültek abba a helyzetbe, amelyben az UNRWA támogatása már nem illeti meg őket; az UNRWA hajlandósága e támogatás nyújtására vonatkozóan nem szűnt meg.

84. A második kategóriába tartozó személyek úgy vélik, hogy korábbi helyzetük (amelyben – jöllehet az 1D. cikk első mondata alapján ki voltak zárva az egyezmény hatálya alól – az UNRWA gondoskodott róluk) akaraton kívül változott meg. Az UNRWA beszüntette támogatásuk nyújtását. Úgy tűnik

71 – Ráadásul az európai jogalkotó korábban ezt az értelmezést fogadta el: lásd a 96/196 közös álláspontot, amely szerint az 1951. évi egyezmény nem vonatkozik többé automatikusan azokra a személyekre, akik szándékosan kivonták magukat az egyezmény 1D. cikkében szereplő védelem és támogatás alól.

számomra, hogy az 1D. cikk második mondatában meghatározott különleges szabályozásra – ha az egyáltalán bír valamilyen jelentéssel – e személyek szükségleteinek vizsgálata érdekében van szükség.

(iv) „*ipso facto* megilletik az Egyezmény által biztosított előnyök”

85. A belga kormány és az Egyesült Királyság kormánya azzal érvel, hogy az 1951. évi egyezmény által biztosított előnyökre való jogosultság nem jelent többet annál, mint hogy e jogosultságot az 1A. cikkben meghatározott feltételek alapján kell vizsgálni. Álláspontom szerint azonban az 1D. cikk második mondatának szövegezése teljesen egyértelművé teszi, hogy ha e cikk első mondata valakit korábban kizárt az egyezmény hatálya alól, ám e személy UNHCR-től különböző szerv általi védelme vagy támogatása a második mondat első része értelmében megszűnt, akkor ez a személy jelentősen többre, nevezetesen automatikus menekültkénti elismerésre jogosult.

86. Először is, az angol és a francia nyelvű szöveg is ezt az értelmezést támasztja alá. Az angol szövegben a „shall *ipso facto* be entitled to the benefits of this Convention”, míg a

franciában a „bénéficiaire de plein droit du régime de cette convention” szöveg szerepel. Nem látom be, hogy az 1A. cikk szerinti elbírálás igénylésére való pusztja jogosultságról hogyan lehetne azt mondani, hogy az bármelyik verzióknak megfelelne.

aligha tekinthető különleges bánásmódnak és elbírálásnak. Számomra ez sokkal inkább egy korábbi akadály (az egyezmény hatálya alóli kizártság) pusztja megszüntetésének tűnik.

87. Másodszer, az 1. cikk – mint olyan – nem jelent az egyezmény által biztosított „előnyt”. Az előnyöket a későbbi cikkek tartalmazzák. Az 1. cikk azt határozza meg, hogy kinek kell hozzáférést biztosítani ezen előnyökhöz, és kinek nem.⁷² Következésképpen az előnyökre való *ipso facto* jogosultság magában foglalja, hogy az illető személy már túljutott az 1. cikkben.

89. Úgy vélem ezért, hogy az *ipso facto* jogosultság a menekült jogállás automatikus megadását jelenti, további egyedi értékelés nélkül.

Az 1D. cikk ezen értelmezésének következményei

88. Harmadszer, az 1D. cikk mögött meghúzódó logika az, hogy a lakóhelyük elhagyására kényszerülő palesztinoknak különleges bánásmódot és elbírálást kell élvezniük. Véleményem szerint az arra való pusztja jogosultság, hogy valaki beálljon a menekültstátuszra való jogosultság egyéni elbírálására várók sorába,

90. Tekintettel a négy értelmezési kérdés mindegyikének vizsgálatára, az általam javasolt értelmezés alapján úgy kell értelmezni az 1D. cikket alkotó két mondatot, hogy az értelmezés a következő eredménnyel járjon:

- (a) az a lakóhelye elhagyására kényszerülő palesztin, aki nem kap az UNRWA-tól védelmet vagy támogatást, nincs kizárva az egyezmény személyi hatálya alól: ezért őt a menekültstátuszt kérelmező valamennyi más személlyel azonosként kell kezelni, és az 1A. cikk alapján kell értékelni (az UNRWA és az UNHCR hatáskörei közötti átfedés elkerülése; az egyetemes védelem elvének alkalmazása);

⁷² – Az 1967. évi jegyzőkönyv 1. cikkének megfogalmazása ezt az értelmezést támasztja alá, amennyiben összefoglalja az 1951. évi egyezmény 2–34. cikkét. Az ENSZ Menekültügyi Főbiztoságának 2009. évi közleménye is rögzíti, hogy „az »1951. évi egyezmény által biztosított előnyök« kifejezés arra a bánásmódra utal, amelyet a részes államok [...] kötelesek az egyezmény 2–34. cikke alapján a menekülteknek megadni”.

(b) az a lakóhelye elhagyására kényszerülő palesztin, aki védelmet vagy támogatást kap az UNRWA-tól, mindaddig ki van zárva az egyezmény személyi hatálya alól, amíg ezt a védelmet vagy támogatást kapja (az UNRWA és az UNHCR hatáskörei közötti átfedés elkerülése);

következtében nem kaphat többé védelmet vagy támogatást az UNRWA-tól, akkor nem igényelhet automatikus menekült jogállást; azonban (természetesen) jogosult menekült jogállást kérelmezni, mely kérelmet érdemben az 1A. cikk alapján kell elbírálni (az összes valódi menekültnek kijáró egyetemes védelem és tisztességes eljárás elvének alkalmazása; a lakóhelyük elhagyására kényszerülő palesztinok számára nyújtható különleges bánásmód és elbírálás terjedelmének arányos értelmezése).

(c) az a lakóhelye elhagyására kényszerülő palesztin, aki kapott védelmet vagy támogatást az UNRWA-tól, de már bármely okból nem kaphat védelmet vagy támogatást az UNRWA-tól, újra az egyezmény személyi hatálya alá kerül (az egyetemes védelem elvének alkalmazása); azonban az, hogy ekkor *ipso facto* megilletik-e őt az egyezmény által biztosított előnyök vagy sem, attól függ, hogy miért nem kaphat többé ilyen védelmet vagy támogatást;

Az irányelvre történő értelemszerű alkalmazás

(d) ha az ilyen, lakóhelye elhagyására kényszerülő palesztin az akaratától független külső események miatt nem kaphat többé védelmet vagy támogatást az UNRWA-tól, akkor automatikusan jogosult a menekült jogállásra (a különleges bánásmód és elbírálás elvének alkalmazása);

(e) ha az ilyen, lakóhelye elhagyására kényszerülő palesztin a saját cselekménye

91. Mivel az irányelv 12. cikke (1) bekezdése a) pontjának szövegezése közvetlenül az 1951. évi egyezmény szövegének felel meg, immár lehetséges – viszonylag rövid terjedelemben – foglalkozni az előzetes döntéshozatalra utalt konkrét kérdésekkel. Ha a Bíróság értelmezi a 12. cikk (1) bekezdésének a) pontját, akkor álláspontom szerint lehetővé válik, hogy e rendelkezés közvetlen hatállyal bírjon.

Az első kérdés

92. A 12. cikk (1) bekezdésének a) pontja szó szerint nem tartalmazza a „jelenleg [...] védelmet vagy támogatást [kapnak]” kizárási okot; azonban e pont tartalma önmagában közvetlenül az 1951. évi egyezmény 1D. cikkére utal vissza. Semmi nem utal arra, hogy az irányelvben szereplő kizárási ok az 1D. cikkhez képest mást kívánna jelenteni. Ellenkezőleg: minden jel arra utal, hogy ugyanazt a jelentést kell hordoznia.

93. Az 1951. évi egyezmény 1D. cikkének a fentiekben javasolt értelmezése alapján ezért úgy vélem, hogy egy személy csak akkor tartozik az irányelv 12. cikke (1) bekezdése a) pontja első mondatának hatálya alá, ha ténylegesen igénybe vette az Egyesült Nemzetek valamely, az UNHCR-től eltérő szerve vagy ügynöksége által nyújtott védelmet vagy támogatást. E védelemre vagy támogatásra való pusztán jogosultság nem zárja ki, hogy az ilyen személy az irányelv 2. cikkének c) pontja értelmében menekültnek minősüljön.

94. Ehhez kapcsolódó kiegészítő kérdés (amely az irányelv alkalmazásának összefüggésében merül fel), hogy a kérelmezőnek milyen bizonyítékokat kell bemutatnia annak igazolása érdekében, hogy kiterjedt rá az irányelv 12. cikke (1) bekezdése a) pontja első mondatának – mint a második mondat alapján járó különleges jogok igénylése előfeltételének – hatálya? Az általam fentiekben kifejtett értelmezés alapján úgy tűnik számomra,

hogy a kérelmezőnek azt kell bizonyítékokkal igazolnia, hogy ténylegesen kapott védelmet vagy támogatást.

95. Ezen a ponton alapvető jelentőségű elismerni egyrészt az állam annak ellenőrzésére vonatkozó jogos érdekét, hogy egy meghatározott személyt megilleti-e az általa igényelt jog, másrészt azokat a nagyon is valós, gyakorlati nehézségeket, amelyekkel a lakóhelye elhagyására kényszerülő és menekült jogállást igénylő bármely személy a jogosultságának bizonyításakor szembe kerülhet. Egyes kérelmezők nem lesznek ténylegesen jogosultak a menekültstátuszra; az államnak joga van megvizsgálni a helyzetüket. Ugyanakkor a megkövetelt bizonyítékok tekintetében az állam nem támaszthat valószerűtlen feltételeket.⁷³

96. Ezt követően felmerül a kérdés, hogy milyen különbséget eredményez az UNRWA általi regisztráció ténye, illetve hogy ennek milyen különbséget kellene eredményeznie.

97. Álláspontom szerint a regisztráció nem anyagi jogi, hanem bizonyítási kérdés.

98. Az UNRWA időnként a személyek regisztrációja nélkül is nyújt támogatást.⁷⁴

73 – Az irányelvre (mint az egyezménytől elkülönülő jogforrásra) alkalmazva ez azt jelenti, hogy jöllehet a tagállamok nemzeti jogukban továbbra is jogosultak meghatározni az alkalmazandó bizonyítási szabályokat, e szabályok nem tehetik lehetetlenné vagy gyakorlatilag lehetetlenné az Európai Unió joga által biztosított jogok gyakorlását: lásd a C-63/08. sz. Pontin-ügyben hozott ítélet 43. pontját és az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlatot (EBHT 2009., I-10467. o.).

74 – Lásd a fenti 13. pontot és a 13–15. lábjegyzetet. Valószínűnek tűnik, hogy meglehetősen nagyszámú, támogatásban részesülő személyt nem regisztrálnak hivatalosan, jöllehet rendszerint kell lennie valamilyen nyilvántartásnak az UNRWA-nál annak igazolására, hogy az illető személyek legalábbis nagy valószínűséggel nem kaptak támogatást.

Egyes esetekben a nyilvántartások időben elmaradnak az eseményekhez képest, vagy éppen elpusztultak a háborús események során. Ezért elutasítom a francia kormány azon előadását, miszerint kizárólag az UNRWA általi regisztráció bizonyítása tekinthető elégségesnek.

99. Erre tekintettel úgy kezelném az UNRWA általi regisztráció megtörténtének bizonyítását, mint ami megdönthetetlen vélelmet állít fel amellet, hogy a kérelmező ténylegesen támogatást kapott.

101. Az előzetes döntéshozatalra utalt második kérdésre adott válaszom ezért az, hogy „az ügynökség védelmének vagy támogatásának megszűnése” azt jelenti, hogy az érintett személy a saját akaratán kívüli okból nem részesül már abban a védelemben vagy támogatásban, amelyet közvetlenül azelőtt élvezett.

102. Nem értékelem alul azon bizonyítási kérdések jelentőségét, amelyek annak meghatározásával kapcsolatban fognak felmerülni, hogy egy konkrét személy szándékosan vagy akaratán kívül álló okból távozott-e az UNRWA-övezetből. A problémák a hiányos (valamely elbeszélés egy részét, de nem minden lépését igazoló) bizonyítékoktól kezdve a koholt bizonyítékok (vagy hivatalos személy megvesztegetésével megszerzett bizonyítékok) lehetőségéig terjednek. E tekintetben – a támogatásban való tényleges részesülés bizonyításával kapcsolatban – az államnak joga van ahhoz, hogy meghatározott bizonyítékokat megköveteljen, ám ez nem korlátozódhat azon legjobb bizonyítékokra, amelyeket egy ideális világban lehetne szolgáltatni.

A második kérdés

100. Az irányelv 12. cikke (1) bekezdése a) pontjának második mondata közvetlenül az 1951. évi egyezmény szövegének felel meg, éppenezért azt ugyanúgy kell értelmezni.

A harmadik kérdés

103. Az előzetes döntéshozatalra utalt harmadik kérdés nem válaszolható meg a fenti elemzés közvetlen átültetésével. E tekintetben az irányelv rendszerét kell figyelembe venni.

104. Az irányelv 2. cikkének c) pontja értelmében a menekült harmadik ország olyan állampolgára, aki megfelel egy (az egyezmény 1A. cikke alapján kialakított) kritériumrendszernek, „és rá a 12. cikk nem vonatkozik”. Ezt követően a („Kizáró okok” címet viselő) 12. cikk a személyek bizonyos kategóriáit (az 1951. évi egyezmény 1. cikke bizonyos részeinek megfelelően)⁷⁵ kizárja a „menekültként való elismerés” köréből.

105. Ez azt jelenti-e, hogy az a személy, aki a 12. cikk (1) bekezdése a) pontja *bármely részének* (vagyis első és/vagy második mondatának) hatálya alá tartozik, állandó jelleggel ki van zárva a menekültként való elismerés köréből? Álláspontom szerint nem.

106. Először is, a 12. cikk (1) bekezdése a) pontjának második mondata egyértelműen

előírja, hogy az irányelv által biztosított *előnyöket* ki kell terjeszteni azokra a személyekre, akikre az első mondat eredetileg vonatkozott, ám később teljesítették a második mondatban meghatározott feltételeket. Ahhoz, hogy ezt a szöveget össze lehessen egyeztetni a „menekült” fogalmának a 2. cikk c) pontja által adott, általános meghatározásával, úgy kell értelmezni a 12. cikk (1) bekezdése a) pontjának második mondatát, mint az ugyanezen rendelkezés első mondatában szereplő kizárási ok alóli kivételt, annak saját különleges következményeivel együtt.

107. Másodszor, a 12. cikk az irányelv III. fejezetében található („A menekültkénti elismerés feltételei”). Mint arra N. Bolbol, a magyar kormány és a Bizottság is helyesen hivatkozott, e cikk elhelyezése jelzi, hogy ez a II. fejezetben („A nemzetközi védelem iránti kérelem értékelése”) meghatározott eljárástól elkülönülő terület, amely alapján egy személy menekültnek, és így a 13. cikk értelmében menekült jogállásra jogosultnak tekinthető.⁷⁶

75 – A megfelelés a következők szerint áll fenn (először az irányelv cikkét jelölöm meg, majd az egyezményét): a 12. cikk (1) bekezdésének a) pontja az 1D. cikknek felel meg, a 12. cikk (1) bekezdésének b) pontja az 1E. cikknek felel meg, a 12. cikk (2) bekezdésének a), b) és c) pontja az 1F. cikknek felel meg. A 12. cikk (3) bekezdése további pontosítással szolgál a 12. cikk (2) bekezdésének értelmezéséhez. Az egyezmény 1C. cikkének szavait az irányelvnek egy külön rendelkezése adja vissza (11. cikk: „Meggzűnés”).

76 – „A tagállamok harmadik ország olyan állampolgárát, illetve olyan hontalan személyt ismernek el menekültként, aki megfelel a II. és III. fejezetben előírt feltételeknek” (kiemelés tőlem). A 96/196 közös álláspont 12. cikkének megfogalmazása is azt sugallja, hogy azok, akikre az 1951. évi egyezmény 1D. cikke mindkét mondatának hatálya kiterjed, automatikusan jogosultak a menekült jogállásra, és nem kell őket az 1A. cikkben meghatározott feltételek szerint vizsgálni.

108. Végül, annak meghatározásakor, hogy kit kell menekültnek tekinteni és kit nem, a 2. cikk c) pontja, a 11. és a 12. cikk nemcsak az 1951. évi egyezmény 1. cikkének szövegét, hanem e cikk mint egész rendszerét is tükrözi. Ha az irányelvben olyan joghézag található, amelynek következtében a 12. cikk (1) bekezdése a) pontjának mindkét részét teljesítő személy még mindig ki van zárva a menekültként való elismerés köréből, akkor az irányelv nem helyesen ülteti át az Európai Unió jogába a tagállamoknak az egyezményből eredő nemzetközi jogi kötelezettségeit. Ezért az irányelv ilyen értelmezését tévesnek kell tekinteni.

a menekültstátuszra való automatikus jogosultságot jelent, az irányelv 13. cikkével összhangban.⁷⁷

109. Az Egyezmény 1D. cikkének a fentiekben kifejtett elemzése alapján ezért – az előzetes döntéshozatalra utalt harmadik kérdés megválaszolásaként – úgy vélem, hogy „az ezen irányelv által biztosított előnyök” kifejezés menekültként való elismerést és

110. A teljesség kedvéért hozzáteszem, hogy a kiegészítő védelem⁷⁸ mint további lehetőség elérhetősége nincs kihatással a 12. cikk (1) bekezdése a) pontjának értelmezésére. Ez a lehetőség csak azon személyek tekintetében releváns, akik a 12. cikk (1) bekezdésének a) pontja alapján automatikusan nem kapnak menekültstátuszt, azonban helyzetüket a II. fejezet alapján értékelik, és jogosultak az V. fejezet szerinti kiegészítő védelemre. Az 1951. évi egyezmény értelmében egy személynek teljesítenie kell az 1A. cikkben foglalt feltételeket ahhoz, hogy *bármilyen* védelemre jogosult legyen. Az irányelv értelmében az a személy, aki nem teljesíti az előbbieknél megfelelő feltételeket (amelyeket a 2. cikk c) pontja határoz meg, és a II. fejezet fejt ki részletesen), még mindig részesíthető bizonyos (kisebb) fokú védelemben.

⁷⁷ – Az irányelv 13. cikkében szereplő, kijelentő módú „ismernek el menekültként” kifejezés (lásd az előző lábjegyzetet) semmi mást nem jelenthet.

⁷⁸ – Lásd az irányelv VI. fejezetében szereplő 18. és 19. cikket.