



## Határozatok Tára

SHARPSTON  
FŐTANÁCSNOK INDÍTVÁNYA  
Az ismertetés napja: 2012. szeptember 13.<sup>1</sup>

**C-364/11. sz. ügy**

**Mostafa Abed El Karem El Kott  
Chadi Amin A Radi  
Hazem Kamel Ismail  
kontra**

**Bevándorlási és Állampolgársági Hivatalaz ENSZ Menekültügyi Főbiztossága (beavatkozó)  
részvételével**

(A Fővárosi Bíróság [Magyarország] által benyújtott előzetes döntéshozatal iránti kérelem)

„2004/83/EK irányelv — A menekült jogállást kérelmező, harmadik országbeli állampolgárok, illetve az ilyen jogállásért folyamodó hontalan személyek által teljesítendő feltételek — Palesztin származású hontalan személyek, akik az UNRWA támogatását igénybe vették — Az »[a]mennyiben e védelem vagy támogatás bármely okból [megszűnt]« és a »megilletik az ezen irányelv által biztosított előnyök« fordulat jelentése”

1. A Bíróságot ismételen arra kéri, hogy értelmezze a (gyakorlatilag a menekültek helyzetére vonatkozó, 1951. július 28-i Genfi Egyezmény<sup>2</sup> 1. cikkének D. pontját az uniós jogba átültető) 2004/83/EK irányelv<sup>3</sup> 12. cikke (1) bekezdésének a) pontját „az Egyezmény által biztosított előnyök” fordulat jelentését érintően, amely előnyökre az UNRWA-tól<sup>4</sup> védelemben vagy támogatásban részesülő palesztin menekültek abban az esetben jogosultak, ha „ez a védelem vagy támogatás bármely okból [megszűnt]”.

2. Mindkét kifejezés tekintetében elsőként a Bolbol-ügyben<sup>5</sup> merültek fel szinte azonosan megfogalmazott értelmezési kérdések. Abban az ügyben azonban a felperes azt megelőzően, hogy a Gázai övezetet elhagyva Magyarországon menedékjogot kért, *nem részesült* az UNRWA védelmében vagy támogatásában (a felperes kérelme a védelemre vagy támogatásra vonatkozó *jogosultságán* alapult). A Bíróság ezért szükségtelennek tartotta, hogy állást foglaljon azokat a feltételeket illetően, amelyek mellett a védelmet vagy a támogatást bármely okból megszüntnek lehet tekinteni, vagy az irányelvből származó azon előnyöket illetően, amelyekre e megszünés feljogosít.

1 — Eredeti nyelv: angol.

2 — *United Nations Treaty Series (az Egyesült Nemzetek Szerződéseinek Tára)*, 189. kötet, 150. o., 2545 (1954) sz.; kihirdette: az 1989. évi 15. tvr.; a továbbiakban: Egyezmény.

3 — A harmadik országok állampolgárainak, illetve a hontalan személyeknek menekültként vagy a más okból nemzetközi védelemre jogosultként való elismerésének feltételeiről [helyesen: feltételeire] és az e státuszok tartalmára vonatkozó minimumszabályokról szóló, 2004. április 29-i 2004/83/EK tanácsi irányelv (HL 2004. L 304., 12. o.; magyar nyelvű különkiadás 19. fejezet, 7. kötet, 96. o.; a továbbiakban: 2004/83 irányelv vagy irányelv). Ennek az irányelvnek azóta a helyébe lépett a harmadik országbeli állampolgárok és hontalan személyek nemzetközi védelemre jogosultként való elismerésére, az egységes menekült- vagy kiegészítő védelmet biztosító jogállásra, valamint a nyújtott védelem tartalmára vonatkozó szabályokról szóló, 2011. december 13-i 2011/95/EU európai parlament és tanácsi irányelv (HL 2011. L 337., 9. o.), amely a jelen szempontjából releváns főbb rendelkezéseken nem változtatott.

4 — United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East (az ENSZ Palesztin Menekülteket Segélyező és Támogató Közel Keleti Ügynöksége). Az UNRWA mandátumát legutóbb az Egyesült Nemzetek Közgyűlésének 2010. december 10-i 65/98. sz. határozata hosszabbította meg 2014. június 30-ig.

5 — A C-31/09. sz. ügyben 2010. június 17-én hozott ítélet (EBHT 2010., I-5539. o.).

3. A Bolbol-ügyre vonatkozó indítványomban azonban e kérdésekre is kitértem. A releváns történelmi és jogalkotási háttér jelentős részben kifejtésre kerül az említett ügyre vonatkozó indítványban és az ügyben hozott ítéletben is; a jelen indítványban csupán a főbb rendelkezéseket ismétlem meg. Hivatkozom továbbá az újra a Bíróság elé terjesztett két kérdés tekintetében a Bolbol-ügyre vonatkozó indítványomban ismertetett elemzésre. E tekintetben is csupán a szükségeseket fogom megismételni.

### A főbb rendelkezések

4. Az Egyezmény 1. cikke A. pontja (2) bekezdésének első albekezdése értelmében a „menekült” fogalom alkalmazandó minden olyan személyre, aki „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”.

5. Az Egyezmény 1. cikkének D. pontja a következőképpen rendelkezik:

„Az Egyezmény nem alkalmazható azokra a személyekre, akik jelenleg nem az Egyesült Nemzetek Menekültügyi Főbiztosától<sup>6</sup> ], 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.”

6. Érdemes megjegyezni, hogy az Egyezmény másik hiteles nyelvi változatában, a franciában a második mondat utolsó mellékmondatának a szövege a következő: „ces personnes bénéficient de plein droit du régime de cette convention” (e személyeket *ipso iure* megilletik az Egyezmény által biztosított előnyök).

7. Az Egyezmény szövegét átvéve az irányelv 2. cikkének c) pontja értelmében „»menekült«: harmadik ország olyan állampolgára, aki faji, illetőleg vallási okok, nemzeti hovatartozása, politikai meggyőződése avagy meghatározott társadalmi csoporthoz való tartozása miatti üldöztetéstől való megalapozott félelme miatt az állampolgársága szerinti országon kívül tartózkodik, és nem tudja, vagy az üldöztetéstől 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 üldöztetéstől való félelmében nem akar oda visszatérni, és rá a 12. cikk nem vonatkozik”.

6 — Köztudomású, hogy a „nem az Egyesült Nemzetek Menekültügyi Főbiztosától, hanem az Egyesült Nemzetek valamely más szervétől vagy ügynökségétől” kifejezés a gyakorlatban 1958 óta kizárólag az UNRWA-ra való hivatkozást jelentette. Az egyedüli egyéb olyan szerv vagy ügynökség, amely menekülteknek védelmet vagy támogatást nyújtott (a United Nations Korean Reconstruction Agency [az Egyesült Nemzetek Koreai Újjáépítési Ügynöksége] – UNKRA) az említett évben megszüntette műveleteit. Ezért az alábbiakban, amennyiben kifejezetten nem utalok az ellenkezőjére, a „nem az Egyesült Nemzetek Menekültügyi Főbiztosa, hanem az Egyesült Nemzetek valamely más szerve vagy ügynöksége” kifejezést az UNRWA-val azonosítom. Szintén köztudomású, hogy az UNRWA-t nem abból a célból hozták létre, hogy palesztin menekültek részére „védelmet” nyújtson, és ezt nem is tette soha. Az UNRWA csupán „támogatást” tud nyújtani, ezenkívül semmi egyebet. Az alábbiakban ezért az „UNRWA támogatására” hivatkozom, nem pedig az „UNRWA védelmére és támogatására”.

8. Az irányelv 12. cikkének (1) bekezdése, amely a III. fejezetben (a menekültkénti elismerés feltételei) található, az Egyezmény 1. cikke D. pontjának szövegét tükrözi. E bekezdés értelmében:

„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;<sup>[7]</sup>

[...]”.

9. Célszerű lehet figyelembe venni az alábbi rendelkezéseket is, amelyek a 12. cikk (1) bekezdése a) pontja alkalmazásának a háttérül szolgálnak.

10. Az irányelv 13. cikke értelmében, mely a IV. fejezetben szerepel (a menekült jogállás), a tagállamok harmadik ország olyan állampolgárát, illetve olyan hontalan személyt ismernek el menekültként, aki megfelel a II. fejezetben (a nemzetközi védelem iránti kérelem értékelése) és a III. fejezetben (a menekültkénti elismerés feltételei) előírt feltételeknek. Az értékelésre vonatkozóan a 4. cikk előírja, hogy a kérelmeket egyedi alapon kell értékelni, és számos releváns tényt figyelembe kell venni, amelyeknek igazolása a felperesre hárul.

11. Az V. fejezet a kiegészítő védelemre való jogosultság feltételeire, a VI. fejezet pedig a kiegészítő védelmi jogállásra vonatkozik. A 18. cikk előírja, hogy a tagállamok harmadik ország olyan állampolgárát, illetve olyan hontalan személyt részesítenek ilyen jogállásban, aki megfelel az e védelemre vonatkozóan a II. és V. fejezetben előírt feltételeknek. A kiegészítő védelemre jogosult személynek a 2. cikk e) pontjában foglalt meghatározása hasonló a menekült meghatározásához, de alapvető az eltérés abban a tekintetben, hogy a (valamely csoporthoz való tartozás miatti) üldöztetéstől való megalapozott félelem kritériuma helyett az (egyéni) sérelem elszenvedésének tényleges veszélye kell, hogy fennálljon.

12. Az irányelv VII. fejezete (20–34. cikk) – az Egyezményben meghatározott jogok sérelme nélkül (a 20. cikk (1) és (2) bekezdése) – meghatározza a nemzetközi védelem tartalmát (mind a menekült, mind a kiegészítő védelmi jogállás tekintetében). A 21. cikk (1) bekezdése előírja a tagállamok számára, hogy a nemzetközi jogi kötelezettségeiknek megfelelően tiszteletben kell tartaniuk a visszaküldés tilalmának elvét. A védelem tartalma a menekült és a kiegészítő védelmi jogállás esetében általában azonos. A főbb különbségek a tartózkodási engedély és az utazási okmányok kiállítását érintik, melyek tekintetében a menekült jogállás szélesebb körű jogokat biztosít.<sup>8</sup>

7 — Bár a második mondat utolsó mellékmondatának az angol nyelvű változata szó szerint átveszi az Egyezmény szövegét (kizárólag az „Egyezmény” szó tekintetében van eltérés, amely helyett „irányelv” szerepel), a francia szöveg eltérő megfogalmazást alkalmaz: „ces personnes pourront ipso facto se prévaloir de la présente directive” (e személyek *ipso facto* hivatkozhatnak a jelen irányelvre). A Bizottság meghatalmazottja a tárgyaláson elmagyarázta, hogy a szándék arra irányult, hogy az irányelv valamennyi nyelvi változatát az Egyezmény angol nyelvű változata alapján szövegezzék meg – és a francia változat az irányelv 12. cikke (1) bekezdésének a) pontja esetében valóban közelebb áll az angol nyelvű változathoz, mint az Egyezmény 1. cikke D. pontjának második bekezdése esetében.

8 — A többi különbséget, amelyek a munkavállaláshoz, az egészségügyi ellátáshoz, valamint a beilleszkedést elősegítő intézkedésekhez való hozzáférés tekintetében álltak fenn, azóta megszüntette a 2. lábjezetben hivatkozott 2011/95 irányelv.

## A tényállás, az eljárás és az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdések

13. Az alapeljárás három palesztin származású hontalan személyt érint, akik Magyarországra érkezve menekült jogállást kérelmeztek azt követően, hogy elmenekültek Libanonból, ahol olyan menekülttáborokban éltek, melyekben az UNRWA támogatást nyújtott az oktatás, az egészségügy, a segélyezés és a szociális ellátások terén.

14. Az előzetes döntéshozatalra utaló határozat szerint Mostafa Abed El Karem El Kott az Ein el-Hilweh táborban élt. Munkát végzett a táboron kívül, de mivel a családja eltartásához a keresete nem bizonyult elégnek, a táboron belül alkoholt kezdett árusítani. A Jund El-Sham nevű csoport militánsai ezt követően felgyújtották a házat, és megfenyegették. Mostafa Abed El Karem El Kott elhagyta a tábort, és elmenekült Libanonból, mivel biztos volt benne, hogy ott megtalálnák. Magyarországon a Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal (a továbbiakban: BÁH) nem ismerte el őt menekültként, de visszaküldési tilalmat állapított meg a javára.

15. Chadi Amin A Radi elveszítette a Nahr el Bared táborban lévő otthonát, amikor az a libanoni hadsereg és az iszlám Fatah közti összecsapásokban megsemmisült. Családjának lakása és üzlete is odaveszett. Mivel a közeli Baddawi táborban nem volt hely, Chadi Amin A Radi a szüleivel és testvéreivel Tripoliban szállt meg egy ismerősnél. A libanoni katonák azonban sértegették és bántalmazták, önkényesen letartóztatták, kínozták és megalázták őket. Tekintettel arra, hogy palesztinként nem voltak jogaik, Chadi Amin A Radi édesapjával együtt elhagyta Libanont. A BÁH őt sem ismerte el menekültként, de visszaküldési tilalmat állapított meg a javára.

16. Hazem Kamel Ismail a családjával élt az Ein El-Hilweh táborban. A Fatah és a Jund el-Sham közti fegyveres összecsapások során a szélsőségesek az akcióikhoz fel akarták használni a háza tetejét. Mikor Hazem Kamel Ismail ezt megtagadta, megfenyegették, és meggyanúsították, hogy az ellenség ügynöke. Mivel egyetlen szervezethez sem fordulhatott védelme érdekében, családjával Bejrútba távozott. Tekintettel arra, hogy ott sem érezték magukat biztonságban, Magyarországra menekültek. Hazem Kamel Ismail bemutatta a Palesztin Népi Bizottság pecsétetes igazolását arról, hogy biztonsági okok és radikális iszlamista fenyegetések miatt kellett elhagyniuk az Ein El-Hilweh tábort, valamint fényképeket szolgáltatott a súlyosan megrongálódott házukról. A BÁH Hazem Kamel Ismailt nem ismerte el menekültként, de kiegészítő védelemben részesítette a családot.

17. A tárgyaláson megerősítést nyert, hogy a BÁH a kérelmek elbírálásakor Mostafa Abed El Karem El Kottot, Chadi Amin A Radit és Hazem Kamel Ismailt a menekült jogállás szokásos kérelmezőiként kezelte, kérelmeiket a 2005/85 irányelv<sup>9</sup> szerint megvizsgálta, és arra az álláspontra jutott, hogy az esetükben nem teljesülnek a 2004/83 irányelv 2. cikkének c) pontjában meghatározott feltételek. A BÁH álláspontja szerint tehát e személyek az irányelv személyi hatálya alá tartoznak, de nem jogosultak a menekült jogállásra önmagában amiatt, hogy korábban az UNRWA támogatásában részesültek, de jelenleg e támogatás már nem áll fenn.

18. Mindhárom személy keresetet indított a Fővárosi Bíróság előtt, melyben vitatták a menekült jogállás megadásának a BÁH általi megtagadását. Az ENSZ Menekültügyi Főbiztossága (a továbbiakban: UNHCR) az alapeljárásban beavatkozóként vesz részt.

9 — A menekültstátusz megadására és visszavonására vonatkozó tagállami eljárások minimumszabályairól szóló, 2005. december 1-jei 2005/85/EK tanácsi irányelv (HL L 326., 13. o.).

19. A Fővárosi Bíróság a következő kérdésekre vár választ:

„A Tanács 2004/83/EK irányelve 12. cikk (1) bekezdés a) pontjának alkalmazásában:

- 1) 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?
- 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 akaratán kívüli, méltányolható vagy objektív okból bekövetkező akadályt, ami miatt az arra jogosult személy nem tudja igénybe venni a védelmet vagy támogatást?”

20. E kérdések közül az első szó szerint megegyezik az ugyanezen bíróság által a Bolbol-ügyben előterjesztett harmadik kérdéssel; a második kérdés lényegében azonos az ugyanezen ügyben előterjesztett második kérdéssel.

21. Hazem Kamel Ismail, az UNHCR, a belga, a német, a francia, a magyar és a román kormány, az Egyesült Királyság Kormánya, valamint a Bizottság írásbeli észrevételeket terjesztettek elő, és képviseltették magukat a 2012. május 15-i tárgyaláson is. Mostafa Abed El Kareem El Kott és Chadi Amin A Radi írásbeli észrevételei 18 nappal az Európai Unió Bírósága alapokmánya 23. cikkének második bekezdésében foglalt két hónapos határidő lejártát követően kerültek benyújtásra. Ezeket az észrevételeket így visszaküldték. A szóban forgó személyek ügyvédjei a tárgyalásra való idézésre nem adtak választ.

## Értékelés

### *Bevezetés*

22. A Bolbol-ügyre vonatkozó indítványomban a feltett kérdések tekintetében azt a megközelítést alkalmaztam, hogy elsőként az Egyezmény értelmezésére tértem ki, majd ezen értelmezés eredményeit végigvittem az irányelven, a konkrét előterjesztett kérdések megválaszolása érdekében.<sup>10</sup>

23. Elsőként az Egyezményből számos vezérelvet vezettem le. Ezek röviden összefoglalva az alábbiak:

- minden valódi menekült védelmet és támogatást érdemel;
- a lakóhelyük elhagyására kényszerülő palesztinok számára különleges bánásmódot és elbírálást kell biztosítani;
- az UNRWA támogatásában részesülők nem igényelhetnek menekült jogállást, amelyet az UNHCR felügyel;
- az 1. cikk D. pontja második mondatának hatálya alá tartozó személyeket azonban megilletik az Egyezmény által biztosított előnyök, és nem tekinthetők pusztán kizártnak annak hatálya alól;

<sup>10</sup> — A Bíróság kizárólag az irányelv értelmezésére tért ki, ugyanakkor annak olyan jelentést tulajdonítva, hogy biztosított legyen az Egyezmény, az EUMSZ 78. cikk (1) bekezdésében hivatkozott egyéb vonatkozó szerződések, valamint az Alapjogi Charta elveinek a tiszteletben tartása (lásd a 36–38. pontot, és az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlatot). Az EUMSZ 78. cikk (1) bekezdése előírja, hogy a közös menekültügyi politikának összhangban kell lennie az Egyezménnyel, annak 1967. évi jegyzőkönyvével, valamint a (meg nem nevezett) „egyéb vonatkozó szerződésekkel”.

- az a feltétel, amely szerint a támogatásnak meg kellett szűnnie, nem értelmezhető úgy, hogy annak következtében az ilyen személyek az UNRWA-övezetből ne tudjanak elmenni és máshol menekült jogállást igényelni mindaddig, amíg a palesztinai probléma meg nem oldódik, és az UNRWA meg nem szűnik;
- az 1. cikk D. pontja nem értelmezhető úgy sem, hogy az minden, lakóhelye elhagyására kényszerülő palesztint feljogosítana arra, hogy önként elhagyja az UNRWA-övezetet és máshol automatikus menekült jogállást igényeljen;
- az 1. cikk D. pontjának két mondatát együttesen, olyan módon kell értelmezni, amely ésszerű egyensúlyt teremt a lakóhelyük elhagyására kényszerülő palesztinokról történő gondoskodás és a többi potenciális menekültről történő gondoskodás között.<sup>11</sup>

24. Ezt követően e vezérelvek alapján bizonyos következtetésekre jutottam:

- az a lakóhelye elhagyására kényszerülő palesztin, aki támogatást kap az UNRWA-tól, ki van zárva az Egyezmény hatálya alól (az UNRWA és az UNHCR hatáskörei közötti átfedés elkerülése);
- az a lakóhelye elhagyására kényszerülő palesztin, aki nem kap az UNRWA-tól támogatást, nincs kizárva az Egyezmény hatálya alól, hanem őt a menekült jogállást kérelmező valamennyi más személlyel azonosan kell kezelni (az egyetemes védelem elvének alkalmazása; az UNRWA és az UNHCR hatáskörei közötti átfedés elkerülése);
- az a lakóhelye elhagyására kényszerülő palesztin, aki kapott támogatást az UNRWA-tól, de már bármely okból nem kaphat ilyen támogatást, újra az Egyezmény hatálya alá kerül (az egyetemes védelem elvének alkalmazása).

Az, hogy ekkor megilletik-e őt az Egyezmény által biztosított előnyök, vagy sem, attól függ, hogy miért nem kaphat többé ilyen támogatást:

- ha a támogatás megszűnése az adott személy akaratától független külső események eredménye, akkor automatikusan jogosult a menekült jogállásra (a különleges bánásmód és elbírálás elvének alkalmazása);
- ha a támogatás az adott személy saját cselekménye következtében szűnik meg, akkor nem igényelhet automatikus menekült jogállást, azonban ugyanúgy jogosult menekült jogállást kérelmezni, mint bárki más (az egyetemes védelem, valamint a tisztességes eljárás és az arányos értelmezés elvének alkalmazása).<sup>12</sup>

25. Miután e következtetéseket az irányelv értelmezésére átültettem, az előterjesztett második és harmadik kérdés vonatkozásában a következő álláspontra jutottam:

- a „védelem vagy támogatás megszűnése” azt jelenti, hogy az adott személy saját akaratán kívüli okból már nem részesül abban a védelemben vagy támogatásban, amelyet azelőtt élvezett; és
- az „irányelv által biztosított előnyök” kifejezés menekültként való elismerést és a menekült jogállás automatikus megadását jelenti.<sup>13</sup>

11 – Lásd az indítvány 48–56. pontját.

12 – Lásd az indítvány 90. pontját.

13 – Lásd az indítvány 111. pontját. Részletesebben kifejtve: az érintett előnyök az irányelv 12. cikke (1) bekezdése a) pontjának hatálya alá tartozó személyek vonatkozásában menekültként való elismerést jelentenek, melynek eredményeként e személyek jogosulttá válnak arra, hogy automatikusan megadják a számukra a menekült jogállást.

26. A jelen ügyben folyamatban lévő eljárást követve a Bíróságnak az észrevételek szélesebb köre áll a rendelkezésére, melyek továbbfejlesztik a Bolbol-ügyben előterjesztett észrevételeket, és figyelembe veszik az abban az ügyben meghozott ítéletet. Az új észrevételek alapos mérlegelését követően a következtetésem nem térnek el alapvetően a Bolbol-ügyben megfogalmazottaktól. A Bíróságnak tehát a Bolbol-ügyben kifejtett részletes elemzéseimre utalok. Egyetlen vonatkozásban azonban az álláspontom bizonyos mértékben megváltozott,<sup>14</sup> bár ez nem olyan szempont, amely közvetlenül érintené az előterjesztett kérdésekre adandó válaszokat.

27. A szóban forgó válaszok újbóli áttekintése előtt, de még mindig a bevezető részben hasznosnak tűnik megvizsgálni e vonatkozást, és megfogalmazni néhány olyan egyéb megfontolást, amelyeknek a relevanciája a jelen eljárásban erőteljesebbé vált, és amelyek megvilágíthatják azt az összefüggést, amelynek keretében az álláspontom értelmezendő. Ennek megfelelően az alábbiakban áttekintem i. azokat a szövegeket, amelyeket a Bíróságnak az irányelv 12. cikke (1) bekezdése a) pontjának értelmezése során figyelembe kell vennie, ii. azt az álláspontot, amely szerint e rendelkezés a menekültek külön kategóriáját határozhatja meg a 2. cikk c) pontjában meghatározott kategóriához viszonyítva, iii. az adott személy helyzetének a 12. cikk (1) bekezdésének a) pontja viszonylatában meghatározható lehetséges típusait, iv. a menekült jogállásból való, e rendelkezésben megállapított kizárásnak a személyi és időbeli hatályát (ez az a vonatkozás, amelyet illetően az álláspontomat módosítottam), és v. a kérdések összefüggő jellegét. Ezt követően – mielőtt magukat a kérdéseket vizsgálnám – röviden felvázolom a fenti kérdésekre javasolt válaszokat.

#### A releváns szöveg

28. A Bíróságot arra kérték, hogy értelmezze az irányelv 12. cikke (1) bekezdésének a) pontját, különös tekintettel az „*ipso facto* megilletik az ezen irányelv által biztosított előnyök”, és az „amennyiben e védelem vagy támogatás bármely okból [megszűnt]” fordulatokra. E rendelkezésnek 22 egyenlően hiteles nyelvi változata van, amelyek sajnos nem tartalmazzák különösen az első fordulatnak a szó szerinti megfelelőjét.

29. Az állandó ítélkezési gyakorlat értelmében egy uniós jogi rendelkezés valamely nyelvi változatának megfogalmazása nem szolgálhat e rendelkezés értelmezésének kizárólagos alapjául, illetve e tekintetben nem élvezhet elsőbbséget más nyelvi változatokkal szemben. Az eltérő nyelvi változatokat egységesen kell értelmezni; és amennyiben a változatok eltérnek egymástól, a rendelkezést azon szabályozás céljának és általános rendszerének figyelembevételével kell értelmezni, amelynek e rendelkezés részét képezi.<sup>15</sup>

30. A jelen ügyben az irányelv 12. cikke (1) bekezdése a) pontjának első mondata az Egyezmény 1. cikkének D. pontjára (annak első bekezdésére) hivatkozik, míg a második mondat nagyjából annak második bekezdését ismétli. Az Egyezmény meghatározza az irányelv kontextusát, ezért segít az Egyezményre gyakran hivatkozó irányelv céljának és általános rendszerének a megállapításában. Az Egyezménynek csak két egyenlően hiteles nyelvi változata van, az angol és a francia. Az 1. cikk D. pontjának a két változata azonban szintén nem tartalmaz szó szerint megegyező megfogalmazást.<sup>16</sup>

31. A Bizottság közölte, hogy ahol az irányelv az Egyezmény rendelkezéseit kívánta átvenni, ott a szövegnek a rendelkezés angol nyelvű változatát kellett tükröznie.<sup>17</sup>

14 — Lásd az alábbi 52. és az azt követő pontokat.

15 — Lásd legutóbb a C-19/11. sz. Geltl-ügyben 2012. június 28-án hozott ítélet 43. pontját és az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlatot.

16 — Lásd a fenti 6. pontot.

17 — Lásd a fenti 7. lábjegyzetet.

32. Úgy tűnik tehát számomra, hogy – bár a Bíróságot az irányelv 12. cikke (1) bekezdése a) pontjának az értelmezésére kérik – a Bíróságnak az értelmezés során az Egyezmény 1. cikkének D. pontjára kell hivatkoznia. E tekintetben a Bíróságnak elsősorban e rendelkezés angol nyelvű változatát kell figyelembe vennie, amelyet az irányelv megfelelő rendelkezésének alapjául vettek. Mivel azonban az Egyezmény angol és francia nyelvű változata egyenlően hiteles, biztosítani kell, hogy az értelmezés az 1. cikk D. pontjának a francia nyelvű változatával is összhangban álljon.

#### A menekültek kategóriái

33. Az UNHCR a tárgyalás során előadta, hogy az Egyezmény 1. cikke valójában azon személyek három kategóriáját határozza meg, akiknek menekült jogállást kell biztosítani. Az 1. cikk A. pontja értelmében a korábban, a második világháborút megelőző időszakból származó egyezményekben elismert menekülteket („történelmi” menekültek), valamint az „üldözéstől való megalapozott félelem” kritériumát teljesítőket azonnali hatállyal el kell ismerni menekültként. A harmadik kategóriát, nevezetesen az UNRWA-támogatásban részesülő palesztinokat az 1. cikk D. pontja említi. Az e kategóriába tartozó személyek menekült jogállásra vonatkozó jogosultságát, bár az valós, egy bizonyos esemény bekövetkezéséig elhalasztották. Következésképpen az irányelv 12. cikke (1) bekezdésének a) pontját az UNHCR álláspontja szerint szintén úgy kell értelmezni, hogy az az olyan személyek kategóriáját határozza meg, akik menekült jogállással rendelkeznek, melyet elhalasztottak.

34. Ezen érvelés értékeléséhez az Egyezmény teljes 1. cikkének a szerkezetét kell figyelembe venni, szem előtt tartva, hogy az 1. cikk D. pontjának második bekezdése olyan későbbi módosítás volt, mely az első bekezdés hatályának a pontosítását célozta.<sup>18</sup> Az Egyezmény 1. cikkének tartalmát – amennyiben a menekült jogállásnak az EU tagállamaiban való kérelmezésére az továbbra is releváns – az irányelv 2. cikkének c) pontja, valamint 11. és 12. cikke tükrözi. Nincs ok annak feltételezésére, hogy az átszervezésnek bármely módon az lett volna a célja, hogy módosítsa az Egyezmény 1. cikkéből kitűnő strukturális kapcsolatot.

35. Az 1. cikk A. pontja valóban a menekültek két kategóriáját határozza meg: a történelmi menekülteket és „az üldözéstől való megalapozott félelem” kritériumát teljesítőket.<sup>19</sup> (Az 1. cikk B. pontja, amely jelenleg mindenhol csupán marginális jelentőségű, az EU-ban pedig irreleváns, bizonyos részleteket ír elő a második kategória meghatározására vonatkozóan). Az 1. cikk C. pontja ezt követően számos olyan körülményt sorol fel, amelyek mellett az Egyezmény az 1. cikk A. pontjának hatálya alá tartozó személyekre nem alkalmazandó.<sup>20</sup> Az utolsó három bekezdés – az 1. cikk D., E. és F pontja<sup>21</sup> – meghatározza azokat a személyi kategóriákat, amelyekre az Egyezmény „nem alkalmazható”. Az Egyezmény 2–34. cikke<sup>22</sup> ezt követően meghatározzák a menekültek jogállását, jogait és kötelezettségeit.

36. A szerkezet következetes és egyértelmű. Vannak olyan – az Egyezmény 1. cikkének A. pontjában meghatározott – menekültek, akikre az Egyezmény (és különösen annak 2–34. cikke) alkalmazható; ezenfelül vannak olyanok, akikre a körülmények változása miatt az Egyezmény többé nem alkalmazható (az 1. cikk C. pontja); és vannak továbbá olyanok, akikre az Egyezmény már korábban fennálló körülmények miatt nem alkalmazható. Az utóbbi személyi körnek három kategóriája van:

18 — Lásd *Commentary on the 1951 Convention relating to the status of refugees and its 1967 protocol*, kiadta: Zimmerman, Oxford 2011, 543-4. o.

19 — Ezt az irányelv 2. cikkének c) pontja tükrözi, lásd a fenti 4. pontot. Az irányelv azonban nem foglalja magában az első kategóriát, valószínűleg azért, mert 2004-re már nem voltak olyan „történelmi” menekültek, akik a tagállamban menekült státuszt kérelmezhetek volna.

20 — Ugyanezeket a körülményeket írja elő az irányelv 11. cikke.

21 — Ezeket a kategóriákat az irányelv 12. cikke (1) bekezdésének a) pontja, 12. cikke (1) bekezdésének b) pontja, illetve 12. cikkének (2) bekezdése határozza meg.

22 — Melyek alapvetően az irányelv 20–34. cikkének felelnek meg.



kettő (az 1. cikk D. és E. pontja) az Egyezmény hatálya alól az azokba tartozó személyek jelenlegi körülményei miatt kizárt (védelemben vagy támogatásban való részesülés, vagy a tartózkodás helye szerinti ország állampolgárságával egyenértékű jogállás elismerése), a harmadik (az 1. cikk F. pontja) pedig múltbeli körülmények miatt (bizonyos bűncselekmények elkövetése).

37. Nincs ok annak feltételezésére, hogy egy olyan rendelkezés, amely az 1. cikk D. pontjához hasonlóan „[a]z Egyezmény nem alkalmazható [...]” fordulattal kezdődik, valójában olyan személyi kategóriát határoz meg, amelyre az Egyezmény alkalmazandó. E rendelkezés második bekezdésének a célja egyértelműen azon körülményeknek a tisztázása, amelyek között a védelemben vagy támogatásban részesülés miatti kizártság megszűnik, és azon személyek jogállásának a tisztázása, akiknek a kizártsága megszűnt.

38. Nem tudok ezért egyetérteni azzal, hogy az Egyezmény 1. cikkének D. pontja – vagy ezáltal az irányelv 12. cikke (1) bekezdésének a) pontja, mely „[a] harmadik ország állampolgárának, illetve a hontalan személynek menekültként való elismerése kizárt, amennyiben az érintett személy(t) [...]” fordulattal kezdődik – a menekültek egy kategóriáját határozza meg. Ez azonban nem jelenti azt, hogy a második bekezdés joghatása nem állhat abban, hogy a hatálya alá tartozó személyekre ezt követően menekült jogállást ruházzon.

Az irányelv 12. cikke (1) bekezdése a) pontjának lehetséges következményei

39. Az előterjesztett kérdések vizsgálata során hasznos pontos képpel rendelkezni arról, hogy egy személy milyen különböző helyzetekben lehet az irányelv 12. cikke (1) bekezdésének a) pontja viszonylatában, és a helyzetek az érintett személy tekintetében milyen következményekkel járhatnak. Számomra úgy tűnik, hogy három ilyen lehetséges helyzetet lehet megkülönböztetni.

40. *Elsőként*, mivel a 12. cikk (1) bekezdése „a harmadik ország állampolgárának, illetve a hontalan személynek menekültként való elismerése kizárt, amennyiben az érintett személy(t) [...]” fordulattal kezdődik, valamely személynek a 12. cikk (1) bekezdésének a) pontja viszonylatában fennálló helyzete az ezt követően meghatározott feltételek teljesülése esetén az lehet, hogy a „menekültként való elismerése kizárt”.

41. Ha valamely személynek az irányelv értelmében a „menekültként való elismerése kizárt”, az irányelvre nem hivatkozhat annak állítása céljából, hogy joga van a menekültként való elismeréshez, és ahhoz a jogálláshoz, amely ezen elismerésből származik. E személy mindenfajta kérelmét ezért elfogadhatatlannak kell tekinteni, függetlenül attól, hogy kiterjed-e rá az irányelv 2. cikke c) pontjának a meghatározása.

42. Hangsúlyozni szeretném azonban, hogy e kizártság csak az egyén azon jogára vonatkozhat, hogy az uniós jog alapján menekült jogállást *kérjen*, és nem érinti az állam arra vonatkozó jogát, hogy ilyen jogállást *adjon*. Az irányelv 3. cikke kifejezetten előírja a tagállamok vonatkozásában, hogy „kedvezőbb szabályokat vezethetnek be, illetve tarthatnak fenn annak meghatározására, hogy ki minősül menekültnek”. Az uniós jog semmilyen módon nem akadályozza a tagállamokat abban, hogy bármely személynek menekült jogállást adjanak, bármilyen körülmények is álljanak fent.

43. Ugyanígy szem előtt kell tartani azt is, hogy az irányelv nemcsak a menekült jogállást szabályozza a tagállamokban, hanem a kiegészítő védelmet is az olyan személyek vonatkozásában, akik súlyos sérelmek valós veszélyének vannak kitéve. Az ilyen sérelmek a 15. cikk c) pontja szerint magukban foglalják a „nemzetközi vagy belső fegyveres konfliktushelyzetekben felmerülő megkülönböztetés nélküli erőszak következtében polgári személy életének vagy sértetlenségének súlyos és egyedi fenyegetettség[ét]”, amely meghatározás jelenleg különösen releváns lehet a szíriai palesztin menekültek tekintetében. A 12. cikk (1) bekezdésének a) pontja kizárólag a menekült jogállásra vonatkozik. E rendelkezés senkit nem zár ki a kiegészítő védelemből, és azok a rendelkezések, amelyek (az irányelv

17. cikkében) a kiegészítő védelem alóli kizártságot meghatározzák, szintén nem hivatkoznak semmilyen módon a bármely ENSZ-szerv vagy ügynökség által nyújtott védelemre vagy támogatásra. Következésképpen a kiegészítő védelemre való jogosultságot és annak megadását semmilyen módon nem érinti az irányelv 12. cikke (1) bekezdésének a) pontja.

44. Végezetül a menekült jogállásból való kizártságtól függetlenül a tagállamoknak nemzetközi jogi kötelezettségeiknek megfelelően tiszteletben kell tartaniuk a visszaküldés tilalmának elvét (az irányelv 21. cikke).

45. A *második* lehetséges helyzet nyilvánvalóan az, hogy az adott személy „menekültként való elismerése” a 12. cikk (1) bekezdésének a) pontja értelmében *nem* „kizárt”, mivel az Egyezmény 1. cikkének D. pontja értelmében nem igaz rá, hogy „jelenleg nem az Egyesült Nemzetek Menekültügyi Főbiztosától, hanem az Egyesült Nemzetek valamely más szervétől vagy ügynökségétől kap védelmet vagy támogatást”.

46. Amennyiben ez – és csupán ez – fennáll, egyértelmű, hogy az érintett személynek nincs azonnali hatályú és automatikus jogosultsága a menekült jogállásra, hanem csupán ahhoz van joga, hogy az ilyen jogállás iránti kérelmét a megfelelő eljárásoknak megfelelően elbírálják:<sup>23</sup> a kérelem már nem minősül elfogadhatatlannak. E személy csak akkor jogosult menekült jogállásra, ha az ilyen eljárások során megállapítható, hogy megfelel az irányelv 2. cikkének c) pontjában a menekültekre vonatkozóan előírt fogalom meghatározásnak. Ez a helyzet állt fenn a Bolbol-ügy tárgyát képező alapeljárás felperese tekintetében, aki soha nem vette igénybe az UNRWA támogatását.

47. Az irányelv 12. cikke (1) bekezdése a) pontja második mondatának (és az Egyezmény 1. cikke D. pontja második bekezdésének) a hiányában logikusnak tűnne az a következtetés, hogy az olyan személy, aki többé már nem részesül ilyen védelemben vagy támogatásban, ugyanebben a helyzetben van.

48. E rendelkezés azonban a védelem vagy a támogatás megszűnésének esetére külön előírást tartalmaz: „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”.

49. Az „*ipso facto* megilletik az ezen irányelv [Egyezmény] által biztosított előnyök” (vagy franciául: „*bénéficiaire de plein droit du régime de cette Convention*”) fordulat egy harmadik lehetőségre utalhat, nevezetesen arra, hogy azt a személyt, akinek az esetében az UNRWA támogatása „bármely okból megszűnt”, el kell ismerni menekültként, függetlenül attól, hogy megfelel-e az irányelv 2. cikkének c) pontjában foglalt meghatározásnak. A nemzeti bíróság első kérdése különösen ezt a lehetőséget érinti.

A menekült jogállásból való kizárás személyi és időbeli hatálya

50. A Bolbol-ügyben hozott ítéletből egyértelműen kitűnik, hogy az adott személyt az irányelv 12. cikke (1) bekezdése a) pontjának első mondata nem zárja ki a „menekültként való elismerésből”, ha nem vette igénybe az UNRWA támogatását. E rendelkezés második mondatából az is egyértelműen kitűnik, hogy az adott személy – bármely további jogosultságban részesülhet vagy nem részesülhet is – nem kizárt a menekültként való elismerésből, ha „e védelem vagy támogatás bármely okból anélkül szűnt meg, hogy e személyek helyzetét az Egyesült Nemzetek Közgyűlésének megfelelő határozataival összhangban véglegesen rendezték volna”. Ezzel szemben kizártak azok a személyek, akik „jelenleg kapnak” UNRWA-támogatást.

23 — Azaz, a 2004/83 irányelv (jelenleg a 2011/95 irányelv) II. fejezetének és a fenti 9. lábjegyzetben hivatkozott 2005/85 irányelvnek megfelelően.

51. Legalább két tagállam – Franciaország és az Egyesült Királyság – azzal érvelt (és a Bolbol-ügyre vonatkozó indítványom is azt sugallja), hogy a kizárás tehát csak arra az időtartamra vonatkozik, amíg az érintett személy fizikailag jelen van az UNRWA-műveletek területén (nevezetesen Libanonban, Szíriában, Jordániában, Ciszjordániában és a Gázai övezetben). Amint az illető elhagyja e területet, többé nem tekinthető olyanoknak, aki „jelenleg kapja” az UNRWA-támogatást, és ezért már nem kizárt a menekültként való elismerésből. Az ilyen személyek pontos helyzetére vonatkozóan általam levont következtetés az Egyesült Királyság megállapításától eltérően megkülönböztette az e terület önkéntes és a kikényszerített elhagyásának a következményeit, de osztottam az Egyesült Királyságnak a kizártság megszűnésével kapcsolatos álláspontját.

52. Ezt az álláspontot már nem tartom védhetőnek, különös tekintettel az irányelv szerkezetére. Ahhoz, hogy valaki az EU valamely tagállamában menekült jogállást kérelmezzen, e tagállamban fizikailag jelen kell lenni, és ezért fizikailag távol kell lenni az UNRWA területétől. Következésképpen, ha az UNRWA-területtől való pusztán távollét elég lenne az irányelv 12. cikke (1) bekezdése a) pontjának első mondatában előírt kizártság megszűnéséhez, akkor az irányelv alapján menekült jogállást kérelmezők közül senki sem lenne soha kizárható, és a kizárás irrelevánssá válna.<sup>24</sup>

53. Következésképpen, mivel vélelmezni kell, hogy a kizártságnak van bizonyos mértékű tényleges joghatása, az nem szűnhet meg pusztán az UNRWA-műveletek területének az elhagyása folytán, a terület elhagyásának okára való tekintet nélkül. A megszűnést valamilyen további tényezőnek kell kiváltania. Egyértelműen fennáll ilyen kiváltó tényező abban az esetben, ha a 12. cikk (1) bekezdése a) pontjának második mondata értelmében megszűnt a támogatás. Továbbra is el kell azonban dönteni, hogy az irányelvből származó, e mondatban említett „előnyök” a kizártság megszűnésére korlátozódnak, vagy a menekült jogállás tényleges megadását jelentik, és az is megfontolható, hogy más események megszüntethetik-e a kizártságot.<sup>25</sup>

54. Ezen előzetes kérdések megfontolását követően az alábbiakban konkrétan vizsgálom az előterjesztett kérdéseket.

#### *Az előterjesztett kérdések*

#### *A kérdések összefüggő jellege*

55. A két feltett kérdés egymással összefügg, mi több, ugyanannak a mondatnak a két összefüggő tagmondatára vonatkoznak. Az első kérdés arra irányul, hogy mit jelent az irányelv által biztosított előnyök fordulat, a második pedig arra, hogy milyen esemény váltja ki az ezen előnyökre vonatkozó jogosultságot. Az első kérdésre javasolt válaszok a menekült jogállás vagy kiegészítő védelem iránti kérelem pusztán előterjesztésére vonatkozó jogosultságtól a menekült jogállás azonnali hatályú és automatikus elismeréséhez és az ahhoz kapcsolódó valamennyi előnyhöz való jogosultságig terjednek. A második kérdésre javasolt válaszok az érintett személyt az UNRWA-terület elhagyására készítetők bármely eredetű eseménytől olyan válaszokig terjednek, amelyek kizárólag az UNRWA megszűnését, vagy legalábbis olyan eseményeket tartanak relevánsnak, amelyek az UNRWA-t képtelenné teszik arra, hogy támogatást nyújtson. Érdemes megjegyezni, hogy számos, észrevételt előterjesztő tagállam hajlamosnak tűnt arra, hogy az egyik kérdésre adott „megengedőbb” választ a másik kérdésre adott „kevésbé megengedő” válasszal ellensúlyozza. Ez arra utal, hogy a válaszokat legalábbis úgy tekintik, mint amelyek egymásra kölcsönösen hatást gyakorolnak.

24 — EU-szerte számos bíróság és hatóság számára okozott fejtörést az Egyezmény 1. cikke D. pontjának első bekezdésében foglalt kizárási feltétel értelmezése. Ha a jelen ügyben Franciaország és az Egyesült Királyság által előterjesztett értelmezés helyes, e bíróságok és hatóságok olyan rendelkezés értelmezésére vesztegették az idejüket, amely az előttük folyamatban lévő eljárásban nem volt alkalmazható.

25 — Lásd továbbá az alábbi 80. és 81. pontot.

A javasolt válaszok rövid összefoglalása

56. Nagyon általánosan fogalmazva az észrevételeket előterjesztők öt végeredményt javasoltak:

- 1) Az irányelv által biztosított előnyökre való jogosultság csak abban az esetben keletkezik, ha az UNRWA megszűnik, vagy más módon képtelenné válik a támogatás nyújtására. Amíg ez meg nem történik, az UNRWA támogatásában részesülők teljes mértékben kizártak a menekült jogállásból; ezt követően ugyanúgy kérelmezhetik a menekült jogállást, mint bármely más kérelmező.
- 2) Az irányelv által biztosított előnyökre való jogosultság csak abban az esetben keletkezik, ha az UNRWA megszűnik, vagy más módon képtelenné válik a támogatás nyújtására. Amíg ez meg nem történik, a támogatásban részesülők ugyanúgy kérelmezhetik a menekült jogállást, mint bármely más kérelmező, feltéve hogy megfelelő ok indokolja az UNRWA-övezeten kívüli tartózkodásukat; ezt követően automatikusan el kell ismerni a menekült jogállásukat.
- 3) Az irányelv által biztosított előnyökre való jogosultság akkor keletkezik, ha a támogatásban részesülő az akaratán kívüli okok miatt az UNRWA támogatásában többé nem részesülhet. Amíg ez be nem következik, a támogatásban részesülők kizártak a menekült jogállásból; ezt követően ugyanúgy kérelmezhetik a menekült jogállást, mint bármely más kérelmező.
- 4) Az irányelv által biztosított előnyökre való jogosultság akkor keletkezik, ha a támogatásban részesülő az akaratán kívüli okok miatt az UNRWA támogatásában többé nem részesülhet. Amíg ez be nem következik, a támogatásban részesülők kizártak a menekült jogállásból; ezt követően automatikusan el kell ismerni a menekült jogállásukat.
- 5) Az irányelv által biztosított előnyökre való jogosultság akkor keletkezik, ha a támogatásban részesülő az UNRWA támogatásában bármely oknál fogva többé nem részesülhet. Amíg ez meg nem történik, a támogatásban részesülők ugyanúgy kérelmezhetik a menekült jogállást, mint bármely más kérelmező, feltéve hogy az UNRWA-övezeten kívül tartózkodnak; ezt követően automatikusan el kell ismerni a menekült jogállásukat.

57. Egy további változatot maga a nemzeti bíróság javasol: az irányelv által biztosított előnyökre való jogosultság az érintett tagállam választása szerint a menekült jogállás vagy a kiegészítő védelmi jogállás automatikus elismerését is jelentheti.

1. kérdés – az irányelv által biztosított előnyök

58. Az előzetes megfontolásokból következik, hogy a 12. cikk (1) bekezdésének a) pontja a kiegészítő védelmet semmilyen módon nem érinti.<sup>26</sup> Az „irányelv által biztosított [azon] előnyök[re]” vonatkozó válaszokat, amelyek az érintett személyeket „*ipso facto* megilletik”, tehát az alábbiakra lehet korlátozni:

- az a jog, hogy az érintett személy ugyanúgy kérelmezhesse a menekült jogállást, mint bárki más; vagy
- a menekült jogállás tényleges megadása.

26 — Lásd a fenti 43. pontot.

59. Továbbra is a Bolbol-ügyre vonatkozó indítványom 85–89. és 103–109. pontjában kifejtett álláspontom mellett maradok, mely szerint a kérdéses jogosultság a menekült jogállás tényleges előnyeire vonatkozik, amelyekben csak akkor lehet részesülni, ha e jogállást megadják. Következésképpen azok, akikre az irányelv 12. cikke (1) bekezdése a) pontjának második mondata vonatkozik, jogosultak a menekült jogállás tényleges megadására, függetlenül attól, hogy ugyanúgy megfelelnek-e a 2. cikk c) pontjában foglalt meghatározásnak, mint ahogyan az a többi kérelmező esetében kötelező. A már kifejtettekhez a következő megfontolásokat szeretném hozzáfűzni.

60. Először is az Egyezmény 1. cikkének D. pontja angolul az „*ipso facto*” kifejezést használja, franciául pedig a „*de plein droit*” fordulatot.<sup>27</sup> E megfogalmazás egyértelműen tudatos alkalmazása nem tekinthető irrelevánsnak. E kifejezések – bármilyen jelentésárnyalatot is hordoznak – egyértelművé teszik azt, hogy a védelem vagy a támogatás megszűnése önmagában keletkezteti a kérdéses jogosultságot, anélkül hogy bármely további feltételnek teljesülni kellene. Mivel a menekült jogállás *kérelmezéséhez* semmilyen feltételt nem kell teljesíteni (még a legkevésbé megalapozott esetben is elő lehet terjeszteni a kérelmet, amely elutasításra kerül, ha a kérelmező nem felel meg a menekült meghatározásának, vagy bármely egyéb rendelkezés kizárja az elismerést), az UNRWA-támogatás megszűnése folytán keletkező jogosultság több kell, hogy legyen, mint a jogállás pusztá kérelmezésére vonatkozó jog. E jogosultságnak valami olyasminak kell lennie, amihez egyébként bizonyos feltételeket kell teljesíteni.

61. Másodszor felhívnám a figyelmet az irányelv 12. cikke (1) bekezdése a) pontja második mondatának a teljes szövegére: „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”. Az általam kiemelt feltétel nem hagyható figyelmen kívül. Ha a védelem vagy a támogatás úgy szűnik meg, hogy az ebben korábban részesülők helyzetét ily módon véglegesen *rendezték*, akkor számomra úgy tűnik, hogy e személyek egyszerűen nem zárhatók ki tovább a menekültként való elismerésből. Ebben az esetben tudniuk kell kérelmezni a menekült jogállást, ha bármely oknál fogva megfelelnek a 2. cikk c) pontjában foglalt meghatározásnak. *A contrario* tehát abban az esetben, ha e személyek helyzetét ily módon *nem rendezték* (de a támogatás bármely okból megszűnt), az ő jogállásuknak az irányelv viszonylatában különbözőnek kell lennie: ismét megállapítható, hogy „az irányelv által biztosított előnyök[nek]” többet kell jelenteniük, mint hogy e személyeknek megszűnik a menekültként való elismerés lehetőségéből való kizártsága abban az esetben, ha a 2. cikk c) pontjának feltételeit teljesítik.

62. Amint a német és a magyar kormány helyesen rámutat, elképzelhetetlen azonban, hogy önmagában a védelem vagy a támogatás megszűnésének a ténye automatikusan a menekült jogállás *teljes mértékben feltétlen* elismerését jelentené. Nem csak a 12. cikk (1) bekezdésének a) pontja ír elő a menekült jogállásból való kizárást. A legfontosabb, hogy a 12. cikk (2) és (3) bekezdése (ugyanúgy, mint az Egyezmény 1. cikkének F. pontja) kizárja azokat, akik különböző, különösen súlyosnak minősülő bűncselekményeknek az elkövetői, a felbujtói vagy más módon részesei. Ezenfelül a 11. cikk vagy – az adott esettől függően – a 12. cikk (1) bekezdésének b) pontja szerint a körülmények tekintetében felmerülő olyan változás eredményeképpen, amely általánosan fogalmazva az adott személynek az azon országhoz való kapcsolódását vagy újbóli kapcsolódását vonja maga után, amelyben az illető kielégítő és biztos jogokat élvez, e személy nem részesülhet, vagy többé nem részesülhet a menekültek védelmében.<sup>28</sup>

27 — Lásd a fenti 32. pontot.

28 — E rendelkezések az Egyezmény 1. cikkének C. és E. pontját tükrözik.

63. Az is egyértelmű, hogy – a román kormány aggályaival ellentétben – a menekült jogállás elismerése soha nem lehet automatikus, azaz arra nem kerülhet sor olyan eljárás alkalmazása nélkül, amelynek keretében megállapítják a releváns feltételeknek a teljesülését.<sup>29</sup>

64. Következésképpen az UNRWA-támogatás megszűnésének ténye miatt többé már nem alkalmazandó feltételek csak azok lehetnek, amelyeknek teljesítése a menekültként való elismeréshez az irányelv 2. cikkének c) pontjában foglalt meghatározás alapján kötelező, és a jogosultság csak arra vonatkozhat, hogy az adott személyt anélkül kell menekültként elismerni, hogy külön szükséges lenne e feltételek teljesülésének a bizonyítása. Az irányelv által biztosított előnyök tehát, amelyekre a 12. cikk (1) bekezdése a) pontjának második mondata hivatkozik, azok az előnyök, amelyek a menekült jogállás megadásából származnak.

65. E jogállás megadásának azonban továbbra is feltétele az, hogy az érintett személyt abból az irányelv semmilyen más rendelkezése ne zárja ki. Az e jogállásban részesülő személy számára továbbra is szükséges a Bolbol-ügyben hozott ítéletnek megfelelően annak az igazolása, hogy az UNRWA támogatását ténylegesen igénybe vette, és e támogatás az irányelv 12. cikke (1) bekezdése a) pontjának második mondatának megfelelően megszűnt.

66. Hozzáfűzném, hogy az azon követelménytől való eltekintés, hogy az irányelv 2. cikkének c) pontjában foglalt feltételek teljesülését az adott személy igazolja, a 12. cikk (1) bekezdésének a) pontja által érintettek tekintetében nem olyan liberális, mint amilyennek az első látásra tűnhet. A 2. cikk c) pontja és a 12. cikk (1) bekezdése a) pontjának második mondata között bizonyos mértékű átfedés áll fenn abban a tekintetben, hogy mindkettő esetében feltétel az érintett egyén védelmének a hiánya. Az UNRWA-t pedig, amint már kifejtettem<sup>30</sup>, nem abból a célból hozták létre, hogy a palesztin menekülteknek „védelmet” nyújtson, és ilyen védelmet az UNRWA soha nem is nyújtott. Az UNRWA a „támogatáson” kívül semmi egyebet nem tud nyújtani. Ezenfelül a nemzeti bíróság által megadott, az előtte folyamatban lévő eljárás három felperesére vonatkozó tények arra utalnak, hogy a libanoni hatóságok csak kismértékű védelmet tudnak nyújtani, és felettébb valószínűtlen, hogy a szíriai hatóságok a menekülteket területükön jelenleg védelemben tudnák részesíteni. Röviden fogalmazva a 12. cikk (1) bekezdése a) pontja második mondatának hatálya alá tartozó személyek közül sokan valószínűleg már megfelelnek a 2. cikk c) pontjában foglalt, a „menekült” fogalmára vonatkozó meghatározás jelentős részének, mivel (az állampolgárságuk szerinti vagy) a korábbi szokásos tartózkodási helyük szerinti ország védelmét nem tudják igénybe venni.

67. Ezek a megfontolások megerősítik a jelen ügyben előterjesztett első kérdésre adandó válaszra vonatkozóan általam már kifejtett álláspontot. Ki kell azonban térni az e véleménnyel szemben számos tagállam által megfogalmazott, fontos kifogásra is. E tagállamok nézete szerint az, ha a kérelmezők bizonyos kategóriája számára lehetővé teszik, hogy menekült jogállást kapjanak, anélkül hogy igazolniuk kellene az irányelv 2. cikkének c) pontjában foglalt meghatározás feltételeinek a teljesülését, míg más kérelmezőktől ez megkövetelt, az egyenlő bánásmód elve által tiltott, igazolatlan hátrányos megkülönböztetésnek minősül.

68. Ez az egyenlő bánásmódra vonatkozó, az Alapjogi Charta 20. cikkében rögzített elv megköveteli, hogy az összehasonlítható helyzeteket ne kezeljék eltérően, és az eltérő helyzeteket ne kezeljék ugyanúgy, hacsak objektív módon nem igazolható az ilyen bánásmód.

29 — Lásd a fenti 5. lábjegyzetben hivatkozott Bolbol-ügyre vonatkozó indítványom 94. és azt követő pontjait, valamint a Bolbol-ügyben hozott ítélet 52. pontját.

30 — Lásd a fenti 6. lábjegyzetet, valamint a következő weboldalt: <http://www.unrwa.org/etemplate.php?id=87>: „Az UNRWA [...] nem felelős a táborokban fennálló biztonságért vagy közrendért, és nem rendelkezik rendvédelmi erővel vagy hírszerző szolgálattal. Ez a felelősség minden esetben az adott fogadó felet vagy egyéb hatóságokat terheli.”

69. A jelen ügyben az általam javasolt értelmezés azt jelenti, hogy a menekült jogállást kérelmezők két kategóriájába tartozók – azok, akik az UNRWA támogatását igénybe vették, és azok, akik bármely okból ezt nem tették meg – különböző feltételekkel jogosultak ezen (az irányelv szerint ugyanazokat az előnyöket biztosító) jogállás elismerésére. Az első csoportba tartozók, akik az UNRWA-támogatásra jogosultak alcsoportját képezik, csupán azt kötelesek igazolni, hogy e védelmet vagy támogatást igénybe vették, és az megszűnt. A második csoportba tartozóknak, amelybe az UNRWA támogatására jogosult többi személy, továbbá minden egyéb kérelmező is sorolható, azt kell igazolniuk, hogy megfelelnek az irányelv 2. cikkének c) pontjában foglalt, a menekült fogalmára vonatkozó meghatározásnak.

70. A két kategória ténybeli helyzete azonban nem összehasonlítható.

71. Azok, akiknek azt kell igazolniuk, hogy megfelelnek az irányelv 2. cikkének c) pontjában foglalt, a menekült fogalmára vonatkozó meghatározásnak, korábban viszonylag megszokott módon éltek az életüket, külső segítségtől függetlenül. A körülmények ezt követően azonban oly módon változtak, hogy e személyek az állampolgárságuk vagy szokásos tartózkodási helyük szerinti országból elmenekültek. Elképzelhető, hogy a lezajlott események olyan súlyosnak bizonyultak, hogy olyan helyzetbe kerültek, melyben fennáll „a faji, vallási okok, nemzeti hovatartozás[uk], illetve meghatározott társadalmi csoporthoz való tartozás[uk], avagy politikai meggyőződés[ük] miatti üldözéstől való megalapozott félel[mük]”. Amennyiben ez így van, és feltéve, hogy „nem tud[nak], vagy [...] [e] félelm[ük]ben nem akar[nak] oda visszatérni”, e személyek jogosultak a menekült jogállásra.

72. Azok, akik korábban az UNRWA külső támogatásában részesültek, nincsenek hasonló helyzetben. E személyek messzemenően nem a megszokott módon éltek az életüket, hanem olyan különleges támogatásban részesültek, amelyet a nemzetközi közösség (folyamatosan) szükségesnek tartott. E tekintetben e személyekről gondoskodtak. Ők már eleve védett helyzetben voltak. Ezt követően olyan külső esemény történik, amely azt eredményezi, hogy az UNRWA támogatása az akaratukon kívül megszűnik. Nincs különösebb ok azonban annak feltételezésére, hogy ez az esemény szükségszerűen egyidejűleg olyan „üldözéstől való megalapozott félelmet” is kivált, amely az irányelv 2. cikke c) pontjának hatályát megalapozza. E személyek azonban többé nem támaszkodhatnak a korábbi UNRWA-támogatásra (és ezért többé nem részesülhetnek abban az anyagi támogatásban, amely korábban igazolta az Egyezmény hatálya alól való teljes kizárásukat).

73. Következésképpen – amennyiben a szóban forgó helyzetek nem összehasonlíthatóak – az egyenlő bánásmód elve nem kívánja meg, hogy e személyeket ne kezeljék eltérő módon.

74. Felmerülhet az a kifogás, hogy amennyiben e két kategória ténybeli helyzete eltér, a menekült jogállásért folyamodó „szokásos” kérelmező gyakran rosszabb helyzetben van, mint az a palesztin, akinek az UNRWA által nyújtott támogatása hirtelen megszűnt. Miért kellene tehát az utóbbinak könnyebb hozzáférést biztosítani a menekült jogállás által biztosított előnyökhöz?

75. Az, hogy az a palesztin, akinek az UNRWA által nyújtott támogatása hirtelen megszűnik, érdemesebb-e a menekült jogállásra, mint a potenciális menekültek más kategóriája, érzelmi kérdés. Álláspontom szerint – absztrakt módon fogalmazva – minden valódi potenciális menekült egyenlő mértékben érdemes az együttérzésre és a támogatásra. Ha az Egyezmény 1. cikkének D. pontja csak az első mondatát tartalmazná, nem lett volna nehéz arra az álláspontra jutnom, hogy amennyiben az UNRWA támogatása megszűnt, a korábban abban részesülő palesztinoknak vissza kell kerülniük az Egyezmény hatálya alá, és ugyanolyan bánásmódban kell részesülniük, mint a menekült jogállásért folyamodó bármely más kérelmező. A pusztán tény azonban az, hogy az 1. cikk D. pontja nem egy, hanem két mondatot tartalmaz. A teljes szöveget olvasva meg kell állapítani, hogy a nemzetközi közösség szándékosan döntött úgy, hogy a lakóhelyük elhagyására kényszerülő palesztinokat különleges bánásmódban részesíti, amely bánásmód bizonyos vonatkozásokban kedvezőtlen (az 1. cikk D. pontjának első mondata), más szempontból pedig kedvező (az 1. cikk D. pontjának második mondata). A fentiekben leírt ténybeli különbségekre tekintettel ez a döntés (amelyet az irányelv hűen tükröz) nem sérti az egyenlő bánásmód elvét.

## 2. kérdés – a védelem vagy támogatás megszűnése

76. Az előzetes megfontolásokból következik, hogy azt a személyt, aki az UNRWA támogatását igénybe vette, „nem [illetik meg]” az irányelv által biztosított „előnyök” – azaz főszabály szerint „a menekültként való elismeré[se] kizárt” –, amíg e támogatás e személy tekintetében a 12. cikk (1) bekezdésének a) pontja értelmében „bármely okból [meg nem szűnik]”.<sup>31</sup> A jogosultságot kiváltó eseményt érintően javasolt válaszok tehát a következőkre korlátozhatók:

- kizárólag az UNRWA megszűnése, vagy más olyan esemény, amely azt képtelenné teszi a támogatás nyújtására; vagy
- a támogatásban részesülő személy irányításán vagy akaratán kívüli bármely esemény, amelynek eredményeképpen a támogatásban többé nem részesülhet.

77. A Bolbol-ügyre vonatkozó indítványomban (a 77–84. és a 100–102. pontban) arra az álláspontra jutottam, hogy az utóbbi értelmezés a helyes, és még mindig ez a véleményem, bár az UNRWA-t a támogatás nyújtására képtelenné tévő valamennyi eseményt magában foglaló második értelmezés természetesen magában foglalja az elsőt.

78. Nem hiszem, hogy ezen álláspont alátámasztására túl sok további érvet kellene felsorakoztatni. Pusztán arra szeretnék rámutatni, hogy ez tűnik az alkalmazott megfogalmazással leginkább összhangban állónak, és e megfogalmazás ebben az esetben az angol nyelvű és a francia nyelvű változatokban nem tér el jelentős mértékben. A „[h]a ez a védelem vagy támogatás [...] [megszűnt]” fordulat arra utal, hogy a védelemnek vagy a támogatásnak kell megszűnnie; nem merül fel az az eset, hogy az egyén maga mond le a támogatásról. A mondat e része külön vizsgálva azt az álláspontot erősíthetné meg, hogy az eseménynek magát az UNRWA-t kell érintenie. A „bármely okból” kifejezés azonban a mondat első részének a jelentését a szavak által lehetséges legnagyobb mértékben kiszélesíti. Ez ugyanakkor nem terjedhet odáig, hogy a személyes szempontok alapján hozott egyéni döntéseket is magában foglalja, ami a kizárást megfosztaná a lényegétől.<sup>32</sup> Ezért az az álláspontom, hogy a kifejezés a megszűnés fogalmát csak abban a mértékben szélesítheti, hogy az oknak nem kell magát az UNRWA-t érintenie.

79. Mindehhez hozzá kell fűznöm azonban két megjegyzést azokra vonatkozóan, akik a saját akaratukból hagyják el azt a területet, amelynek a határain kívül alapvetően nem részesülhetnek az UNRWA támogatásában.

80. Először is, amint fentebb rámutattam, pusztán az UNRWA-terület elhagyása önmagában nem szüntetheti meg a „menekültként való elismerésből” való kizártságot.<sup>33</sup> Úgy tűnhet, hogy ez – azzal a következtetésemmel együttvéve, amely szerint az irányelv által biztosított előnyökre való jogosultság csak olyan esemény eredményeképpen keletkezhet, amely az UNRWA támogatásában részesülő személy irányításán kívül áll vagy akaratától független, mely esemény eredményeképpen e személy az említett támogatásban többé nem részesülhet – azt jelenti, hogy azon személyek közül, akik valaha UNRWA-támogatásban részesültek, senki soha nem kérelmezhet valamely tagállamban menekült jogállást az irányelv 2. cikkének c) pontja vagy 12. cikke (1) bekezdése a) pontjának második mondata alapján.

81. E következtetést pontosítani kell. A menekültként való elismerésből való, az UNRWA támogatásának az igénybevétele miatti kizártság véleményem szerint logikusan csak az azon lehetőségéből való kizártságra terjedhet ki, hogy az adott személy e támogatásra jogosult palesztinként menekült jogállást kérelmezzen. Nincs ok arra, hogy e kizártság az illető életének a végéig

31 — Lásd a fenti 52. és azt követő pontokat.

32 — Lásd a fenti 50–53. pontot.

33 — Lásd a fenti 50–53. pontot.



folytatódjon, ha olyan más indokok merülnek fel, amelyek alapján a menekült jogállás kérelmezhető: például ha egy palesztin menekült önkéntesen az UNRWA-területen kívüli országba költözik, esetleg megszerzi ennek az országnak az állampolgárságát, és ezt követően olyan körülményekkel szembesül, amelyek alapján az irányelv 2. cikkének c) pontjában foglalt meghatározás hatálya alá kerül. E tekintetben az irányelv 5. cikke szerint az üldözéstől való megalapozott félelem alapulhat olyan eseményeken, amelyek azután következtek be, hogy a kérelmező a származási országát elhagyta, továbbá adott esetben a kérelmezőnek a származási ország elhagyása után folytatott tevékenységén is: legalábbis ha a kérelem alapjául szolgáló tevékenységek a származási országban már meglévő meggyőződés vagy beállítottság kifejezését és folytatását képezik, és az üldöztetés veszélye nem olyan körülményeken alapul, amelyeket a származási ország elhagyását követően a kérelmező maga idézett elő.

82. Másodszor, amint a Bíróság figyelmét arra felhívták, még az is elképzelhető, hogy az UNRWA-támogatásban részesülő személy átmenetileg hagyja el önkéntesen az UNRWA-területet – például abból a célból, hogy egy rokonát valahol máshol meglátogassa –, de mindenképpen vissza szándékozik oda térni, és valóban hisz abban, hogy ezt meg is teheti majd, de később azzal szembesül, hogy az azon területre való visszatérést, amelyen a támogatásban részesült, akadályozzák. Az ilyen személy esetében álláspontom szerint úgy kell tekinteni, hogy az irányításán kívüli vagy akarától független okokból szűnt meg az UNRWA által részére nyújtott támogatás.

83. Amint a Bolbol-ügyre vonatkozó indítványom 102. pontjában rámutattam, mindkét fenti körülmény esetében, és valójában minden olyan körülményt illetően, amelynek tekintetében igazolni kell, hogy „a védelem vagy a támogatás bármely okból megszűnt”, a bizonyítás problémás. Minden ilyen problémát az irányelvnek „A tények és körülmények értékelése” című 4. cikkével összhangban kell megoldani, amely keretet határoz meg azokra a bizonyítéktípusokra vonatkozóan, amelyeket a tagállamok megkövetelhetnek, vagy sem. Bár általánosságban jogszerű annak a kötelezővé tétele, hogy a kérelmező alátámassza a kérelmét, és ne csak a nyilatkozatai legyenek irányadóak, a 4. cikk (5) bekezdése meghatározza azokat a körülményeket, amelyek között a tagállamok nem ragaszkodhatnak a kérelem valamennyi vonatkozásának dokumentumokkal történő alátámasztásához.

### Véggkövetkeztetések

84. A fenti megfontolások összességére tekintettel azt javaslom, hogy a Bíróság a Fővárosi Bíróság által előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdéseket a következőképpen válaszolja meg:

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 12. cikke (1) bekezdése a) pontjának második mondatában:

- (1) az „e személyeket *ipso facto* megilletik az ezen irányelv által biztosított előnyök” fordulat azt jelenti, hogy a kérdéses személyek jogosultak arra, hogy valamely tagállamban menekült jogállásban részesüljenek, ha igazolni tudják, hogy a védelem vagy a támogatás megszűnéséhez kapcsolódó feltétel az esetükben teljesül;
- (2) az „e védelem vagy támogatás bármely okból [megszűnt]” fordulat azt jelenti, hogy a kérdéses személyek vonatkozásában azt a védelmet vagy támogatást, amelyet e személyek ténylegesen igénybe vettek, az irányításukon kívül álló vagy az akaratuktól független bármely ok miatt többé nem nyújtják.