

GENERALINĖS ADVOKATĖS
ELEANOR SHARPSTON IŠVADA,
pateikta 2010 m. kovo 4 d.¹

1. Su humanitariniu klausimu, kaip pasirūpinti asmenimis, dėl konflikto praradusiais namus ir pragyvenimo šaltinį, susiduriame nuo tų laikų, kai žmonės pirmą kartą išmoko pasigaminti ginklą ir panaudoti juos prieš savo kaimynus. Tokioje padėtyje atsidūrusiems asmenims ir asmenų grupėms reikalinga ir turi būti suteikta pagalba bei apsauga. Deja, dėl tam tikrų konfliktų atsiranda labai daug tokių asmenų. Turtingesnėms ar stabilesnėms šalims, į kurias jie plūsta ieškoti prieglobsčio, ne visada pavyksta lengvai susitvarkyti su tokiu antplūdžiu, ypač iš karto po dar vieno didelio sukrėtimo, nesukeliant pavojaus savo pačių gerovei ir stabilumui. Dėl bet kurių priežasčių sudarius lengvatines sąlygas kuriai nors pabėgėlių klasei ar grupei, jei nebus laikomasi proporcingumo ir pusiausvyros, tinkamo dėmesio nesulauks kiti asmenys, kurie objektyviu humanitariniu požiūriu nusipelnė tokio paties elgesio.

pabėgėlių statuso² nustatė privalomas tarptautinės humanitarinės teisės taisyklės, apibrėžiančias kas ir kokiomis aplinkybėmis turi būti laikomas pabėgėliu ir kaip tokiais asmenimis turi būti pasirūpinta. Visos ES valstybės narės yra pasirašiusios šią Konvenciją. ES lygmeniu jų įsipareigojimai įtvirtinti Direktyvoje 2004/83³.

3. Šis *Fővarosi Bíróság* (Budapešto teismo) prašymas priimti prejudicinį sprendimą remiantis buvusiu EB 68 straipsniu yra susijęs

2. Todėl tarptautinė bendruomenė 1951 m. liepos 28 d. Ženevos konvencijoje dėl

2 — Toliau – 1951 m. konvencija arba Konvencija, kuri sujungė ir pakeitė ankstesnius dokumentus. Ji įsigaliojo 1954 m. balandžio 22 d. Šioje byloje taikoma jos redakcija, įsigaliojusi 1967 m. priėmus 1967 m. sausio 31 d. Niujorko protokolą dėl pabėgėlių statuso (toliau – 1967 m. protokolas). Direktyvoje 2004/83 1951 m. konvencija vadinama „Ženevos konvencija“ – šis sutrumpintas terminas dažniau vartojamas kalbant apie keturias sutartis su protokolais, kurie visi kartu nustato tarptautinės teisės karo aukoms taikomo humanitarinio režimo standartus. Stekiant aiškumo, šioje išvadoje vengiama termino „Ženevos konvencija“, išskyrus tiesiogines citatas.

3 — 2004 m. balandžio 29 d. Tarybos direktyva 2004/83/EB dėl trečiųjų šalių piliečių ar asmenų be pilietybės priskyrimo pabėgėliams ar asmenims, kuriems reikalinga tarptautinė apsauga, jų statuso ir suteikiamos apsaugos pobūdžio būtiniausių standartų (OL L 304, 2004, p. 12; 2004 m. specialusis leidimas lietuvių k., 19 sk., 7 t., p. 96) (toliau – Direktyva 2004/83 arba direktyva).

1 — Originalo kalba: anglų.

su aplinkybėmis, kuriomis pagal Direktyvą 2004/83 valstybė narė gali arba privalo suteikti pabėgėlio statusą palestinietei, ieškančiai prieglobsčio toje valstybėje narėje.

imtūsi visų priemonių, kad ši problema ne keltų įtampos tarp valstybių.

5. 1951 m. konvencijos 1 straipsnio A skirsnyje yra detalai nustatyti kriterijai, pagal kuriuos vertinama, ar asmeniui turėtų būti suteiktas pabėgėlio statusas:

Tarptautinė teisė

„Šioje Konvencijoje sąvoka „pabėgėlis“ nusaoko asmenį, kuris:

1951 m. konvencija

<...>

4. 1951 m. konvencijos preambulėje primenama, kad Jungtinių Tautų Chartijoje ir Visuotinėje žmogaus teisių deklaracijoje yra įtvirtintas principas, pagal kurį visi žmonės turi naudotis pagrindinėmis teisėmis ir laisvėmis be jokios diskriminacijos, ir nurodoma, kad Jungtinės Tautos ne kartą išreiškė didelį susirūpinimą pabėgėliais ir dėjo visas pastangas, kad jie galėtų kuo plačiau naudotis šiomis pagrindinėmis teisėmis ir laisvėmis. Preambulėje taip pat nurodoma, kad prieglobsčio suteikimas kai kurioms šalims gali būti per sunki našta ir kad problemos, kurios tarptautinį mastą ir pobūdį yra pripažinusios Jungtinės Tautos, negalima teigiamai išspręsti be tarptautinio bendradarbiavimo. Preambulėje išreiškiamas pageidavimas, kad visos valstybės, pripažįstančios pabėgėlių problemos socialinį ir humanistinį pobūdį,

2) dėl visiškai pagrįstos baimės būti persekiojamam dėl rasės, religijos, pilietybės, priklausymo tam tikrai socialinei grupei ar politinių įsitikinimų yra už šalies, kurios pilietis jis yra, ribų ir negali arba bijo naudotis tos šalies gynyba; arba neturėdamas atitinkamos pilietybės ir būdamas už šalies, kurioje anksčiau buvo jo nuolatinė gyvenamoji vieta, ribų negali ar bijo į ją grįžti.

<...>⁴

4 — Pakeista 1967 m. pridėtu Protokolu, pripažįstant tai, kad po konvencijos priėmimo atsirado naujų su pabėgėliais susijusių situacijų ir kad visi pabėgėliai turėtų turėti vienodą statusą.

6. 1 straipsnio C skirsnyje nurodytos įvairios aplinkybės, kuriomis konvencija netaikoma asmeniui, kuris gali būti laikomas pabėgėliu pagal 1 straipsnio A skirsnį – šios aplinkybės iš esmės susijusios su tuo, kad tokiam asmeniui nebėra arba nebeturėtų būti reikalinga apsauga.

kurios šalies prašymu sprendžia Tarptautinis Teisingumo Teismas⁵.

7. 1 straipsnio D skirsnyje (kurio aiškinimas šiam prašymui priimti prejudicinį sprendimą turi lemiamos reikšmės) numatyta:

„Ši Konvencija netaikoma asmenims, kurie šiuo metu naudojami kitų Jungtinių Tautų Organizacijos institucijų ar organizacijų, išskyrus Jungtinių Tautų Organizacijos pabėgėlių reikalų vyriausiąjį komisarą, gynyba ar parama.

Jei tokia gynyba ar parama dėl kokios nors priežasties buvo nutraukta galutinai nereguliuojant tokių asmenų padėties pagal atitinkamas Jungtinių Tautų Organizacijos Generalinės Asamblėjos priimtas rezoliucijas, šie asmenys *ipso facto* įgyja šioje Konvencijoje numatytas teises.“

8. Remiantis 38 straipsniu, konvencijos šalių ginčus dėl jos aiškinimo ar taikymo bet

JT Generalinės Asamblėjos rezoliucijos, susijusios su situacija Palestinoje⁶

9. Pasibaigus Antrojo pasaulinio karo įvykiams ir, tiksliau sakant, holokaustui, Jungtinės Tautos pritarė Jungtinių Tautų specialiojo komiteto Palestinos klausimams⁷ pasiūlymams padalyti Palestiną (1947 m. lapkričio 29 d. rezoliucija 181 (II)). 1948 m. gegužės 14 d. paskelbta Izraelio valstybė. Iš karto po to prasidėjo įvykiai, kurie vėlesnėse JT rezoliucijose apibūdinami kaip 1948 m. konfliktas. 1949 m. gegužės 11 d. Rezoliucija 273 (III) Jungtinės Tautos suteikė Izraelio valstybei narystę šioje organizacijoje.

10. Dėl 1948 m. konflikto daugybė palestiniečių tapo perkeltaisiais asmenimis. 1948 m. lapkričio 19 d. Rezoliucija 212 (III) buvo įtvirtinta Jungtinių Tautų paramos Palestinos pabėgėliams programa, skirta

5 — Toliau – TTT.

6 — Klausimas, ar JT Generalinės Asamblėjos rezoliucijos iš tiesų *strictu sensu* yra teisės, iki šiol nėra išspręstas (žr., pavyzdžiui, Tarptautinio Teisingumo Teismo konsultacinę išvadą dėl grasinimų panaudoti branduolinį ginklą ar jo naudojimo teisėtumo (*ICJ Reports*, 1996, p. 226), kurioje aptariamas rezoliucijų norminis pobūdis). Tačiau šiai išvadai detali šio klausimo analizė nereikalinga.

7 — Toliau – UNSCOP (*United Nations Special Committee on Palestine*).

teikti neatidėliotiną laikiną pagalbą tokiems asmenims. 1949 m. gruodžio 8 d. Generalinės Asamblėjos rezoliucija 302 (IV) Jungtinės Tautos įsteigė Jungtinių Tautų pagalbos ir darbo Palestinos pabėgėliams Artimuosiuose Rytuose organizaciją⁸.

11. Nuo pat UNRWA įkūrimo 1949 m. jos mandatas pratęsiamas kas trejus metus. Dabartinis jos mandatas baigsis 2011 metais⁹. Jos veikla apima penkias „sritis“: Libaną, Sirijos Arabų Respubliką, Jordaniją, Vakarų Krantą (įskaitant Rytų Jeruzalę) ir Gazos ruožą¹⁰.

The Consolidated Eligibility and Registration Instructions (Suvestinės teisės įgijimo ir registracijos instrukcijos, toliau – CERI)

12. UNRWA išleistose CERI asmenys, atitinkantys UNRWA Palestinos pabėgėliams keliamus reikalavimus, apibrėžiami kaip „asmenys, kurių įprasta gyvenamoji

vieta laikotarpiu nuo 1946 m. birželio 1 d. iki 1948 m. gegužės 15 d. buvo Palestina ir kurie prarado ir namus, ir pragyvenimo šaltinį dėl 1948 m. konflikto“¹¹. Kai kurie kiti asmenys, nors ir neatitinkantys UNRWA Palestinos pabėgėliams keliamų reikalavimų, taip pat turi teisę gauti UNRWA teikiamas paslaugas¹². Abi šias kategorijas UNRWA laiko asmenimis, „turinčiais teisę gauti UNRWA teikiamas paslaugas po to, kai jie įregistruojami organizacijos registracijos sistemoje ir gaus UNRWA registracijos kortelę, įrodančią registraciją“¹³.

13. Be to, yra tam tikrų kitų kategorijų asmenų, turinčių teisę naudotis UNRWA teikiamomis paslaugomis *neįsiregistravus* UNRWA

8 — Toliau – UNRWA (*United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East*).

9 — Žr. JT Generalinės Asamblėjos rezoliuciją Nr. 62/02.

10 — Žr. *Consolidated Eligibility and Registration Instructions* (Suvestinių teisės įgijimo ir registracijos instrukcijų, toliau – CERI) VIII skyriaus E dalį. Siekiant paprastumo, šioje išvadoje UNRWA veiklos teritorija vadinama UNRWA zona.

11 — UNRWA tinklavietė: <http://www.un.org/unrwa/overview/qa.html>; CERI III skyriaus A dalies 1 punktas. VII skyriuje (Terminai ir apibrėžtys) ši apibrėžtis pakartojama (VII skyriaus J dalyje). Šiame skyriuje taip pat pateikiamos detalios kai kurių kitų terminų, vėliau vartojamų šioje išvados dalyje, apibrėžtys.

12 — Tai „asmenys, kurie pirminės registracijos metu neatitiko visų UNRWA Palestinos pabėgėliams keliamų reikalavimų, tačiau buvo nustatyta, kad jie dėl su 1948 m. konfliktu Palestinoje susijusių priežasčių patyrė didelių nuostolių ir (arba) sunkumų; į šią grupę patenka ir asmenys, priklausantys registruotų asmenų šeimoms“ (CERI III skyriaus A dalies 2 punktas). Tokie asmenys, nors ir įregistruoti UNRWA, nepatenka į organizacijos oficialių registruotų pabėgėlių skaičių. Remiantis UNRWA tinklavietėje skelbiamais duomenimis, šiuo metu yra apie 4,6 milijono UNRWA įregistruotų asmenų.

13 — CERI III skyriaus A dalis. Kitur UNRWA nurodo, kad „UNRWA teikiamomis paslaugomis gali naudotis visi jos veiklos teritorijos gyventojai, kurie atitinka šią apibrėžtį, yra įregistruoti organizacijoje ir kuriems reikalinga pagalba“ (www.un.org/unrwa/refugees/whois.html).

registracijos sistemoje¹⁴. Į šią grupę patenka „neregistruoti asmenys, perkelti dėl 1967 m. ir vėlesnių karo veiksmų“¹⁵, ir „neregistruoti asmenys, gyvenantys pabėgėlių stovyklose ir bendruomenėse“¹⁶.

pagalbinis Jungtinių Tautų organas pagal JT Chartijos 22 straipsnį. UNHCR biuro funkcijos apibrėžtos jo statute¹⁸.

UNHCR biuro statusas

14. Jungtinių Tautų pabėgėlių reikalų vyriausiojo komisaro¹⁷ biuras įsteigtas 1950 m. gruodžio 14 d. Jungtinių Tautų Generalinės Asamblėjos rezoliucija 428 (V). UNHCR yra

15. Statuto 6 straipsnyje numatyta UNHCR kompetencijos apimtis. Tačiau remiantis 7 straipsnio c punktu ši kompetencija netaikoma asmenims, toliau besinaudojantiems kitų Jungtinių Tautų agentūrų organų apsauga ar pagalba.

UNHCR pareiškimai

14 — CERI III skyriaus B dalis. UNRWA nurodo, kad jos programose vedama tokių asmenų „tiksliai apskaita“. Galbūt dėl suprantamų priežasčių UNRWA vis dėlto nesistengia nustatyti ar patvirtinti, ar tam tikras asmuo, kuris, nepaisant to, jog nėra įregistruotas ir nėra iš tikrųjų pasinaudojęs pagalba, *potencialiai* turi teisę gauti pagalbą (žr. šio sprendimo 71 punktą).

15 — UNRWA teikia savo paslaugas šią grupę sudarantiems asmenims, remdamasi nusistovėjusia praktika ir (arba) susitarimu su priimančiąja šalimi. 1967 m. liepos 4 d. Rezoliucijoje 2252 (ES-V) JT Generalinė Asamblėja parėmė UNRWA pastangas „kiek įmanoma nenumatytais atvejais teikti humanitarinę pagalbą kaip laikiną priemonę kitiems šioje teritorijoje esantiems asmenims, kurie šiuo metu yra perkelti ir kuriems labai reikalinga neatidėliotina pagalba dėl neseniai vykdytų karo veiksmų“. Tai, kad tokios humanitarinės pagalbos poreikis, deja, nėra „laikinas“, puikiai parodo faktas, kad Rezoliucijos 2252 (ES-V) nuostatos vėliau buvo pakartotos įvairiose Generalinės Asamblėjos rezoliucijose, paskutinį kartą – 2009 m. lapkričio 13 d. Rezoliucijoje 64/L.13.

16 — „Šie asmenys naudojami UNRWA paslaugomis (pvz., sanitarijos ir aplinkos apsaugos paslaugomis), kurios teikiamos visoms pabėgėlių stovykloms ir bendruomenėms“ (CERI III skyriaus B dalis).

17 — Toliau – UNHCR (*United Nations High Commissioner for Refugees*).

16. Retkarčiais UNHCR daro pareiškimus, kurie turi įtikinamąją galią, tačiau nėra privalomi¹⁹. Jo biuras yra išleidęs įvairių pareiškimų, susijusių su 1951 m. konvencijos 1 straipsnio D skirsnio aiškinimu: komentaras dėl Pabėgėlio statuso nustatymo pagal 1951 m. konvenciją ir 1967 m. protokolą procedūrų ir

18 — Pridėjame prie šios rezoliucijos.

19 — Direktyvos 2004/83 preambulės 15 konstatuojamojoje dalyje numatyta, kad „vertingų rekomendacijų valstybėms narėms nustatant pabėgėlio statusą <...> gali suteikti konsultacijos su [UNHCR]“. UNHCR biuro pareiškimų galia smulkiau aptariama leidinyje J. C. Hathaway „The Right of Refugees under International Law“, Cambridge University Press, 2005, p. 112–118 ypač jo teisės aktų skirstyme pagal norminę galią į: a) Vykdomojo komiteto išvados (autoritėtingiausios), b) vadovas ir c) kiti rekomendacinio pobūdžio pareiškimai. UNHCR dokumentai, kuriais remiamasi šioje išvadoje, patenka į b ir c kategorijas.

kriterijų vadove, 2002 m. paskelbtas raštas (kuris buvo peržiūrėtas 2009 m.) ir 2009 m. pareiškimas (kuris vėliau taip pat buvo peržiūrėtas), konkrečiai susijęs su N. Bolbol byla. Pastaruoju dokumentu ketinu remtis kaip neoficialia *amicus curiae* nuomone.

Todėl už tos teritorijos ribų atsidūręs pabėgėlis iš Palestinos negali naudotis šia pagalba ir jo pabėgėlio statusas gali būti nustatomas pagal 1951 m. konvencijoje įtvirtintus kriterijus. Toliau vadove nurodoma, kad paprastai turėtų pakakti nustatyti, jog aplinkybės, kurios iš pradžių jam suteikė teisę į UNRWA apsaugą ar pagalbą, ir toliau išlieka ir kad jam netaikomos nuostatos dėl statuso panaikinimo ir netaikymo²¹.

UNHCR vadovas

2002 m. raštas

17. Šiame vadove 1 straipsnio D skirsnis apibrėžiamas kaip nuostata, neleidžianti pabėgėlio statuso suteikti asmenims, kitais požiūriais atitinkantiems pabėgėlių charakteristikas. Jame nurodyta, kad šiame skirsnyje įtvirtinta nuostata dėl statuso nesuteikimo taikoma visiems asmenims, besinaudojantiems UNRWA apsauga arba pagalba, atkreipiant dėmesį į tai, kad UNRWA veikia tik tam tikrose Vidurinių Rytų teritorijose, ir tik šiose teritorijose teikiama jos apsauga ar pagalba²⁰.

18. UNHCR savo 2002 m. rašte²² 1 straipsnio D skirsnio du sakinius aiškina ne kaip vienas kitą papildančius, o kaip alternatyvius. Jo nuomone, 1 straipsnio D skirsnis taikomas Palestinos pabėgėliams 1948 m. gruodžio 11 d. Rezoliucijos 194 (III) prasme arba perkeltiesiems asmenims 1967 m. liepos 4 d. Rezoliucijos 2252 (ES-V) prasme²³. UNRWA

20 — Vadove pažymima, kad nors šiuo metu UNRWA šalia UNHCR yra vienintelis organas ar agentūra, teikianti 1 straipsnio D skirsnyje numatytą apsaugą ar pagalbą, anksčiau buvo dar viena tokia institucija (Jungtinių Tautų Korėjos rekonstrukcijos agentūra) ir ateityje galėtų atsirasti kitų tokių institucijų.

21 — 1 straipsnio C skirsnis (statuso panaikinimas), E ir F skirsniai (statuso netaikymas).

22 — 2009 m. UNHCR biuras išleido peržiūrėtą šio rašto redakciją. Su šia byla susiję pakeitimai nurodomi šios dalies išnašose.

23 — Peržiūrėtoje 2009 m. redakcijoje aiškiau nurodyta, kad į šią asmenų grupę patenka ir jų palikuonys.

zonoje gyvenantys asmenys, kurie yra arba turi teisę būti įregistruoti organizacijoje²⁴, turėtų būti laikomi besinaudojančiais UNRWA apsauga ir pagalba, todėl jiems taikomas 1 straipsnio D skirsnio pirmasis sakinytis ir jie nepatenka į 1951 m. konvencijos taikymo sritį.

2009 m. raštas

19. UNHCR nuomone, 1 straipsnio D skirsnio antrasis sakinytis automatiškai suteikia teisę į 1951 m. konvencijos numatytas lengvatas asmenims, esantiems už UNRWA zonos ribų²⁵, tačiau, nepaisant to, esantiems Palestinos pabėgėliais 1948 m. gruodžio 11 d. Rezoliucijos 194 (III) prasme arba perkeltaisiais asmenimis 1967 m. liepos 4 d. Rezoliucijos 2252 (ES-V) prasme. Į šią grupę patenka asmenys, niekada negyvenę UNRWA zonoje ir todėl patenkantys į UNHCR kompetencijos sritį²⁶. Tačiau tokie asmenys taip pat gali grįžti (ar būti grąžinti) į UNRWA zoną²⁷. Tokiu atveju jiems taikomas 1 straipsnio D skirsnio pirmasis sakinytis.

20. 2009 m. rašte pirmiausia taip pat remiamasi rezoliucijų 194 (III) ir 2252 (ES-V) tekstu. UNHCR nuomone, 1 straipsnio D skirsnio pirmajame sakinyje esantis žodis „naudojasi“ apima „turėjamą teisės naudotis“ UNRWA apsauga ir pagalba. Jis pažymi, jog tam, kad galėtų naudotis tokia pagalba, asmenys turi būti UNRWA zonoje²⁸. Kalbėdamas apie 1 straipsnio D skirsnio antrąjį sakinį, UNHCR savo 2002 m. rašte išdėstytus argumentus papildė pastaba, kad, jo nuomone, frazė „dėl kokios nors priežasties buvo nutraukta“ apima atvejus, kai tam tikras anksčiau UNRWA įregistruotas asmuo yra išvykęs iš UNRWA zonos²⁹.

24 — Peržiūrėtoje 2009 m. redakcijoje šis reikalavimas nenumatomas, nurodant, jog tam, kad asmuo būtų laikomas besinaudojančiu apsauga ir parama, jam pakanka būti UNRWA zonoje.

25 — Peržiūrėtoje 2009 m. redakcijoje numatyta, kad tokie asmenys patenka į antrojo sakinio taikymo sritį, nes jie „šiuo metu nesinaudoja“ (o ne „nebesinaudoja“) apsauga arba pagalba ir todėl apsauga arba pagalba yra „nutraukta“.

26 — Peržiūrėtoje 2009 m. redakcijoje iš šio punkto išbraukta frazė „ir patenka į UNHCR kompetencijos sritį“.

27 — Peržiūrėtoje 2009 m. redakcijoje neaptariama „sugrąžinimo“ sąvoka.

28 — Peržiūrėtoje šio rašto redakcijoje remiamasi peržiūrėto 2002 m. rašto analize ir priduriama, kad visi asmenys, patenkantys į rezoliucijų 194 (III) ir 2252 (ES-V) formuluotes, taip pat jų palikuonys, kurie yra UNRWA zonoje, „šiuo metu naudojami <...> apsauga ar pagalba“ 1 straipsnio D skirsnio prasme.

29 — Peržiūrėtoje redakcijoje neanalizuojama frazės „dėl kokios nors priežasties buvo nutraukta“ reikšmė, o tiesiog nurodoma, kad iš UNRWA zonos išvykstantys ir vėliau vėl į ją grįžtantys asmenys juda tarp 1 straipsnio D skirsnio pirmos ir antros pastraipų taikymo sričių, nepaisant jų išvykimo ar grįžimo priežasčių.

Europos Sąjungos teisė

Bendroji pozicija 96/196/TVR

22. Bendrosios pozicijos³¹ 12 straipsnis pavadintas „Ženevos konvencijos 1 straipsnio D skirsnis“. Jame numatyta:

EB sutartis

21. EB 63 straipsnyje³⁰ numatyta:

„Ženevos konvencija automatiškai netaikoma bet kuriam asmeniui, kuris sąmoningai atsako gynybos ir pagalbos, minimos Ženevos konvencijos 1 straipsnio D skirsnyje. Tokiais atvejais pabėgėlio statusas paprastai nustatomas pagal 1 straipsnio A skirsnį.“

„Taryba <...> nustato:

Direktyva 2004/83

- 1) prieglobsčio klausimams skirtas priemonės pagal 1951 m. liepos 28 d. Ženevos konvenciją ir 1967 m. sausio 31 d. protokolą dėl pabėgėlių statuso bei kitas atitinkamas sutartis <...>.“

23. Tamperės Europos Vadovų Taryba padėjo pamatus su laisvės, saugumo ir teisingumo ES sritimi susijusios Europos teisėkūros programai, vadinamai Hagos programa. Direktyva 2004/83 yra šios programos dalis. Joje numatyti trečiųjų šalių piliečių ar asmenų be pilietybės priskyrimo pabėgėliams ar asmenims, turintiems teisę gauti papildomą apsaugą, ir jų statuso būtiniausi standartai (pavyzdžiui, draudimas grąžinti pabėgėlį).

30 — Įsigaliojus Lisabonos sutarčiai, EB 63 straipsnio 1 ir 2 dalys atkurtos (su tam tikrais pakeitimais) SESV 78 straipsnio 1 ir 2 dalyse. Visų pirma SESV įtvirtintas reikalavimas Europos Parlamentui ir Tarybai imtis bendros Europos prieglobsčio sistemos priemonių, kurias, be kita ko, sudaro vienodas prieglobsčio statusas ir papildomos apsaugos statusas trečiųjų šalių piliečiams. EB 63 straipsnio 3 dalies a punktas atkurtas (su tam tikrais pakeitimais) SESV 79 straipsnio 2 dalies a punkte.

31 — Bendroji pozicija 1996 m. kovo 4 d. Tarybos nustatyta remiantis Europos Sąjungos sutarties K.3 straipsniu dėl sąvokos „pabėgėlis“ apibrėžimo pagal 1951 m. liepos 28 d. Ženevos konvencijos dėl pabėgėlių statuso 1 straipsnį suderinto taikymo (OL L 63, 1996, p. 2; 2004 m. specialiusis leidimas lietuvių k., 19 sk., 1 t., p. 20).

24. Direktyvos 2004/83 preambulės 3 konstatuojamojoje dalyje pažymima, kad „Ženevos konvencija ir Protokolas sudaro tarptautinio teisinio pabėgėlių apsaugos režimo pamatus“. 6 konstatuojamojoje dalyje numatyta, kad: „pagrindinis šios direktyvos tikslas yra užtikrinti, kad valstybės narės taikytų bendrus asmenų, kuriems tikrai reikia tarptautinės apsaugos, nustatymo kriterijus ir garantuoti, kad tokiems asmenims visose valstybėse narėse būtų suteikta bent reikalingiausia pagalba“.

konvencijos 1 straipsnio D skirsnį. Konkrečiai kalbant, 12 straipsnio 1 dalies a punkte pakartojamas konvencijos 1 straipsnio D skirsnis ir jame numatyta:

„Trečiosios šalies piliečiui arba asmeniui be pilietybės pabėgėlio statusas nesuteikiamas, jeigu:

- a) jis arba ji patenka į Ženevos konvencijos 1D straipsnio, susijusio su apsauga ar pagalba iš Jungtinių Tautų organų ar agentūrų, išskyrus Jungtinių Tautų vyriausiąjį komisarą pabėgėlių reikalams, taikymo sritį. Jei dėl bet kokios priežasties tokia apsauga ar pagalba nutrūktų, o tokių asmenų padėtis nebūtų galutinai išspręsta pagal atitinkamas Jungtinių Tautų Generalinės Asamblėjos priimtas rezoliucijas, tokie asmenys *ipso facto* turėtų teisę pasinaudoti šios direktyvos teikiamomis lengvatomis“.

25. Direktyvos 2 straipsnio c punktas atspindi 1951 m. konvencijos 1 straipsnio A skirsnio 2 punkto pirmą pastraipą. Jame „pabėgėlis“ apibrėžiamas kaip „trečiosios šalies pilietis, kuris dėl pagrįstos persekiojimo dėl rasės, religijos, tautybės, politinių pažiūrų ar priklausymo tam tikrai socialinei grupei baimės yra ne savo pilietybės šalyje ir negali arba dėl tokios baimės nepageidauja atsiduoti tos šalies globai arba asmuo be pilietybės, kuris, būdamas ne savo gyventoje šalyje dėl pirmiau minėtų priežasčių, negali ar dėl tokios baimės nenori į ją grįžti, ir kuriam netaikomas 12 straipsnis“.

27. Direktyvos 13 straipsnyje numatyta, kad pabėgėlio statusas suteikiamas „trečiosios šalies piliečiui arba asmeniui be pilietybės, kuris priskiriamas pabėgėliams remiantis II [Tarptautinės apsaugos prašymų įvertinimas] ir III [Pabėgėlio statuso reikalavimai] skyriais“.

26. Direktyvos III skyriuje reglamentuojami pabėgėlio statuso reikalavimai. Šiame skyriuje esantis 12 straipsnis atspindi 1951 m.

28. Direktyvos V ir VI skyriuose atitinkamai reglamentuojami papildomos apsaugos reikalavimai ir statusas. Konkrečiai kalbant,

18 straipsnyje numatytas papildomos apsaugos statuso suteikimas trečiosios šalies piliečiui arba asmeniui be pilietybės, galinčiam gauti papildomą apsaugą pagal II ir V skyrius.

tarnybai, toliau – IPT) suteikti pabėgėlio statusą, nes tuo atveju, jei ši tarnyba neprateštų jos leidimo gyventi, ji nenorėjo grįžti į Gazos ruožą, kuriame, jos teigimu, buvo nesaugu dėl *Fatah* ir *Hamas* konflikto.

29. 38 straipsnio 1 dalyje numatyta, kad direktyva turi būti perkelta į nacionalinę teisę iki 2006 m. spalio 10 d. Tuo metu, kai susiklostė aplinkybės, dėl kurių pateiktas šis prašymas priimti prejudicinį sprendimą, direktyvos 12 straipsnio 1 dalies a punktas nebuvo perkeltas į Vengrijos nacionalinę teisę, nors buvo pasibaigęs perkėlimo terminas. Abi nacionaliniame teisme nagrinėjamos bylos šalys laikosi nuomonės, kad direktyvos 12 straipsnio 1 dalies a punktas yra pakankamai aiškus, tikslus ir besąlyginis, kad pareiškėjas galėtų juo tiesiogiai remtis prieš kompetentingą nacionalinę instituciją.

31. N. Bolbol prašymas buvo pateiktas remiantis 1951 m. konvencijos 1 straipsnio D skirsnio antra pastraipa, jis grindžiamas tuo, kad ji yra palestinietė, gyvenanti už UNRWA zonos ribų. Gazos ruože likęs tik jos tėvas, ten dirbantis universiteto dėstytoju. Visi kiti jos šeimos nariai yra emigravę.

Faktai, procesas ir pateikti klausimai

30. 2007 m. sausio 10 d. N. Bolbol, pilietybės neturinti palestinietė, kartu su sutuoktiniu turėdama vizą iš Gazos ruožo atvyko į Vengriją. Atvykusi ji pateikė prašymą už užsienio piliečius atsakingai institucijai suteikti leidimą gyventi ir jį gavo. 2007 m. birželio 21 d. ji pateikė prašymą *Bevándorlási és Allampolgársági Hivatal* (Imigracijos ir pilietybės reikalų

32. Aišku, kad būdama Gazos ruože N. Bolbol iš tikrųjų nesinaudojo UNRWA apsauga ar pagalba. Jos ieškinys grindžiamas jos teise į tokią apsaugą. Savo teiginiams pagrįsti ji pateikė UNRWA registracijos kortelę, išduotą jos tėvo pusbrolio šeimai. Tačiau IPT abejoja tokiu giminystės ryšiu nesant jokių tiesioginių rašytinių įrodymų. UNRWA nėra aiškiai patvirtinusi, ar ji turėtų teisę būti įregistruota³².

32 — Žr. 14 išnašą (N. Bolbol atstovas prašė tokio patvirtinimo). Net jei N. Bolbol neturėtų teisės būti įregistruota, ji vis tiek (būdama UNRWA zonoje) turėtų teisę gauti pagalbą: žr. 10–12 punktus.

33. 2007 m. rugsėjo 14 d. sprendimu IPT atmetė N. Bolbol prašymą suteikti pabėgėlio statusą³³. Sprendime taip pat nurodyta, kad N. Bolbol taikomas draudimas grąžinti³⁴, remiantis tuo, kad palestiniečių priėmimas atgal priklauso nuo Izraelio valdžios institucijų valios ir kad dėl Gazos ruože susidariusios situacijos N. Bolbol grėstų kankinimas ar nežmoniškas ir žeminantis elgesys.

34. N. Bolbol apskundė šį IPT sprendimą, kuriuo atmetas jos reikalavimas suteikti pabėgėlio statusą, *Fővarosi Bíróság*, kuris sustabdė bylą ir pateikė Teisingumo Teismui tokius klausimus:

„Ar pagal Direktyvos 2004/83/EB 12 straipsnio 1 dalies a punktą reikia manyti:

1) kad asmuo naudojasi Jungtinių Tautų organo apsauga ar pagalba vien todėl, kad šis asmuo turi teisę į tokią apsaugą ar pagalbą, ar būtina, kad šiam asmeniui ši apsauga arba pagalba iš tikrųjų būtų suteikta?

33 — Analizuojant nutartį dėl prašymo priimti prejudicinį sprendimą atrodo, kad šis sprendimas grindžiamas *Menedékjogról Szólo 1997. Évi CXXXIX. Törvény* (1997 m. Vengrijos CXXXIX įstatymo dėl teisės į prieglobstį, toliau – IPT) 3 straipsnio 1 dalimi.

34 — Analizuojant nutartį dėl prašymo priimti prejudicinį sprendimą atrodo, kad šis sprendimas grindžiamas IPT 38 straipsnio 2 dalimi ir *Hamadik Országbeli Állampolgárok Beutazásáról és Tartózkodásáról Szólo 2007. Évi II. Törvény* (2007 m. II įstatymo dėl trečiųjų šalių piliečių atvykimo ir išvykimo) 51 straipsnio 1 dalimi.

2) kad organo apsaugos ar pagalbos nutūrimas reiškia, kad apsigyvenama ne jo veiklos zonoje, organas nutraukė savo veiklą, nebėra galimybės pasinaudoti šio organo teikiama apsauga ar pagalba arba kad, galimas dalykas, turintis teisę į apsaugą arba pagalbą asmuo nebegali ja pasinaudoti dėl objektyvių kliūčių?

3) kad galimybė pasinaudoti šios direktyvos teikiamomis lengvatomis reiškia pabėgėlio statuso arba vienos iš dviejų apsaugos formų, kurias apima direktyvos taikymo sritis (pabėgėlio statusas ir papildomos apsaugos suteikimas), pripažinimą valstybės narės pasirinkimu arba, jei reikia, nė vienos iš jų nepripažinimą automatiškai, o tik priklausymą direktyvos taikymo asmenims sričiai?“

35. Rašytines pastabas pateikė N. Bolbol, Belgijos, Vokietijos, Prancūzijos, Vengrijos ir Jungtinės Karalystės vyriausybės bei Komisija. Jos visos, išskyrus Jungtinės Karalystės vyriausybę, dalyvavo bylos nagrinėjime 2009 m. spalio 20 d. ir pateikė žodines pastabas.

Analizė

susijusių valstybių narių nacionalinių teismų sprendimų analizę, paaiškėjo, kad labai skiriasi tiek požiūris, tiek rezultatas³⁷ (tai atsispindi į šią bylą įstojusių valstybių narių pateiktose pastabose). Žinoma, nė vienas iš šių aiškinimų Teisingumo Teismui nėra privalomas.

Direktyva ir 1951 m. konvencija

36. Nors pati Europos Sąjunga nėra pasirašiusi konvencijos, EB 63 straipsnio 1 dalyje aiškiai numatyta, kad bendroji prieglobsčio politika privalo būti nustatyta remiantis 1951 m. konvencija ir 1967 m. protokolu. Direktyvos 2004/83, kurios teisinis pagrindas yra EB 63 straipsnio 1 dalis, preambulėje 1951 m. konvencija apibūdinama kaip pabėgėlių apsaugos „pamatas“. Direktyva tiesiog siekiama bendromis Bendrijos taisyklėmis įgyvendinti valstybių narių tarptautinius įsipareigojimus. Todėl direktyvos nuostatos privalo būti aiškinamos taip, kad jos atitiktų 1951 m. konvenciją³⁵.

37. Tarptautinis Teisingumo Teismas dar nėra išsakęs nuomonės dėl 1951 m. konvencijos 1 straipsnio D skirsnio aiškinimo, nors UNHCR yra išreiškęs savo požiūrį šiuo klausimu³⁶. Atlikus (neišsamią) su šiuo klausimu

38. Manau, kad norint atsakyti į nacionalinio teismo pateiktus klausimus logiška ir naudinga pirmiausia išanalizuoti konvencijos 1 straipsnio D skirsnį, paskui tą analizę taikyti ES teisei³⁸.

39. Taip pat svarbu aiškiai apibrėžti šios bylos ribas. Tiek Direktyvos 2004/83 12 straipsnio 1 dalies a punkte, tiek 1951 m. konvencijos 1 straipsnio D skirsnyje apibendrintai kalbama apie JT „organų ar agentūrų“ („institucijų ar organizacijų“) „apsaugą ar pagalbą“ („gynybą ar paramą“). Tačiau N. Bolbol nacionaliniam teismui pateiktas ieškinys grindžiamas jos teise gauti UNRWA pagalbą;

35 — Žr. 2010 m. kovo 2 d. Teisingumo Teismo sprendimo *Salahadin Abdulla ir kt.* (sujungtos bylos C-175, C-176, C-178 ir C-179/08, Rink. p. I-1493) 52 ir 53 punktus.

36 — Žr. UNHCR vadovą ir du raštus, nurodytus 18 ir 20 punktuose. Pagal 38 straipsnį TTT priklauso išimtinė jurisdikcija priimti privalomus sprendimus dėl 1951 m. konvencijos nuostatų reikšmės.

37 — Palyginkite, pavyzdžiui, požiūrį, kurio laikėsi JK *Court of Appeal* (Apeliacinis teismas) byloje *El-Ali* (2003, 1 WLR 95), su Belgijos *Conseil du Contentieux des Etrangers* išvada 2009 m. balandžio 21 d. ir 2009 m. gegužės 14 d. sprendimuose (bylos atitinkamai Nr. 26 112 ir 27 366).

38 — Juo labiau kad 1951 m. konvencijos 1 straipsnio D skirsnio sąvokos ir formuluotė beveik tiesiogiai perkelta į 12 straipsnio 1 dalies a punktą. Vis dėlto Teisingumo Teismo sprendimas šioje byloje neabejotinai bus privalomas tik direktyvos atžvilgiu.

ir visų šalių Teisingumo Teismui pateiktose pastabose apie šiuos klausimus kalbama tik tiek, kiek jie susiję su UNRWA vaidmeniu (o ne bendrai). Todėl šioje išvadoje laikomasi tokios pozicijos.

niokojimams ir gyventojų perkėlimui. Antrojo pasaulinio karo metu Europoje buvo perkelta daugybė asmenų. Atskira, bet susijusi įvykių grandinė, dalyvaujant tarptautinei bendruomenei, atvedė prie Palestinos padalijimo, po kurio buvo paskelbta Izraelio valstybė. Prieš šį įvykį įsiplieskusio ir po jo tebesitęsusio regioninio konflikto metu buvo perkelta daug asmenų.

40. Todėl pirmiausia panagrinėsiu istorines aplinkybes, kuriomis buvo parengtas 1951 m. konvencijos 1 straipsnio D skirsnis (kartu su *travaux préparatoires*)³⁹. Tuomet, prieš analizuodama konkrečias aiškintinas nuostatas, nurodysiu pagrindines, mano nuomone, taikytinas gaires. Galiausiai grįšiu prie Direktyvos 2004/83 ir iš eilės nagrinėsiu pateiktus klausimus.

Istorinės aplinkybės ir „travaux préparatoires“

41. 1951 m. konvencija buvo rengiama neseniai įsiplieskus konfliktui, pražūsus

42. Kadangi 1 straipsnio D skirsnio formuluotė yra bendra, jis galėtų būti taikytinas *bet kurioje* situacijoje, kai kitos Jungtinių Tautų „institucijos ar organizacijos“ teikia „gynybą ar paramą“ asmenims, kurie priešingu atveju patektų į 1951 m. konvencijos taikymo asmenims sritį. Iš tiesų JT neseniai buvo pradėjusios teikti specialią pagalbą, susijusią su konfliktu Korėjoje⁴⁰. Vis dėlto iš *travaux préparatoires* aiškiai matyti, kad Įgaliotųjų atstovų konferencijoje dėl pabėgėlių ir asmenų be pilietybės statuso⁴¹ rengiant 1 straipsnio D skirsnį pirmiausia buvo galvojama apie padėtį Palestinoje.

39 — Nors tarptautinėje teisėje siekiama, kad galiotų suprantamos ir įprastos sutarčių nuostatų reikšmės (pagal Vienos konvencijos „Dėl tarptautinių sutarčių teisės“ (toliau – VKTST) 31 straipsnį), tiek VKTST (jos 32 straipsnyje), tiek bendruosiuose tarptautinės teisės principuose numatyta galimybė nustatant termino reikšmę remtis sutarties *travaux préparatoires* ir sutarties sudarymo aplinkybėmis, jeigu jo reikšmė, nustatyta pagal jo įprastą reikšmę, atsižvelgiant į jo objektą ir tikslą, liktų neaiški ar dviprasmiška. Plačiau žr. I. M. Sinclair „The Vienna Convention on the Law of Treaties“, 2-asis leidimas, Manchester University Press, 1984, nuo p. 141.

40 — Žr. 20 išnašą.

41 — Toliau – Įgaliotųjų atstovų konferencija.

43. Atrodo, kad Įgaliotųjų atstovų konferencijos protokolas atspindi tris pagrindinius klausimus⁴²; pirma, poreikį užkirsti kelią masiniam išsikėlimui iš geografinės vietovės, kur anksčiau buvo Palestina⁴³; antra, tam tikrų valstybių pageidavimu išsaugoti dėl 1948 m. įvykių perkeltų asmenų politinį matomumą⁴⁴; ir, trečia, poreikį išvengti UNHCR ir UNRWA kompetencijos sričių dubliavimosi⁴⁵. Visų šių klausimų dėmesio centre (dėl istorinių priežasčių) yra padėties Palestinoje pasekmės, kiek jos susijusios su perkeltaisiais asmenimis, kuriems reikalinga pagalba. Todėl analizuodama 1 straipsnio D skirsnį šioje byloje tuo remsiuosi kaip istoriniu išeities tašku.

44. Taip pat panašu, kad *travaux préparatoires* palestiniečių perkėlimas iš esmės laikomas asmenų grupę palietusia problema⁴⁶. Tačiau nors būtent perkeltųjų palestiniečių kategorija istoriškai sudarė 1 straipsnio D skirsnio objektą, ši nuostata pati turi būti aiškinama taip, kad ji galėtų būti suprantama ir taikoma individui. Toks požiūris atspindi faktą, kad visoje tarptautinėje teisėje labai vertinama apsisprendimo teisė (kolektyvinė asmenų grupių teisė)⁴⁷, tačiau tuo pat metu tarptautinė humanitarinė teisė yra grindžiama pagarbos asmeniui ir grupę sudarantiems individams principu⁴⁸.

42 — Kartais kai kurios tarptautinės institucijos sutarties nuostatas aiškina atsižvelgdamos į tuo metu buvusią sutartį rengusių šalių bendrą valią (žr., pavyzdžiui, TTT sprendimo byloje *Kamerūno ir Nigerijos sausumos ir jūros siena*, *ICJ Reports*, 2002, p. 303, 59 pastraipą ir 2002 m. balandžio 13 d. Eritrėjos-Etiopijos sienų komisijos sprendimo dėl sienų tarp Eritrėjos ir Etiopijos nustatymo (kuriame daroma nuoroda į arbitražo sprendimą byloje *Argentinos-Cilės sienos byla*, 1996, 38 ILR 10, p. 89) 3.3, 3.4 ir 3.13 punktus).

43 — Žr. Italijos ir Irako atstovų pareiškimas 19-ajame Įgaliotųjų atstovų konferencijos posėdyje ir Prancūzijos atstovo pareiškimą 29-ajame Įgaliotųjų atstovų konferencijos posėdyje.

44 — Žr. Egipto atstovo pareiškimus 19-ajame ir 29-ajame Įgaliotųjų atstovų konferencijos posėdžiuose.

45 — Žr. Egipto atstovo pareiškimą 19-ajame Įgaliotųjų atstovų konferencijos posėdyje ir Prancūzijos atstovo pareiškimą 20-ajame Įgaliotųjų atstovų konferencijos posėdyje.

46 — Žr., pavyzdžiui, konferencijos pirmininko pareiškimą 19-ajame Įgaliotųjų atstovų konferencijos posėdyje, Prancūzijos atstovo pareiškimą 20-ajame Įgaliotųjų atstovų konferencijos posėdyje ir JAV atstovo pareiškimą 21-ajame Įgaliotųjų atstovų konferencijos posėdyje.

47 — Žr., pavyzdžiui, JT Chartijos 1 straipsnio 2 dalį. Apsisprendimo sąvoka buvo plėtojama kartu su dekolonizacijos procesu ir paprastai jai svarbus teritorinis elementas (M. N. Shaw „International Law“, 5-asis leidimas, Cambridge University Press, 2008). Todėl ją sudėtinga taikyti pabėgėlių ar asmenų be pilietybės grupėms. Jos taikymo perkeltiesiems Palestiniečiams klausimu kyla audringų diskusijų (žr., be kita ko, Tarptautinio Teisingumo Teismo konsultacinę išvadą dėl sienos statybos okupuotoje teritorijoje teisinių pasekmių (*ICJ Reports*, 2004, p. 136)).

48 — Žr. JT Chartijos preambulę ir 1 straipsnio 3 dalį. Šią analizę atspindi pagrindinis konvencijos 1 straipsnio A skirsnio aspektas, pagal kurį, norėdamas įgyti pabėgėlio statusą, asmuo privalo įrodyti pagrįstą baimę būti persekiojamam kaip asmeniui esant bendresnei rizikai, kylančiai konkrečiai asmeniui, atitinkančių tokias pačias charakteristikas, grupei.

45. Remiantis suderėta kompromisine nuostata, kuri tapo 1 straipsnio D skirsniu, konkrečiai išskiriami perkeltieji palestiniečiai, kuriems skiriamas ypatingas dėmesys ir tam tikrais atžvilgiais teikiama ypatinga apsauga bendrame tarptautinės pabėgėlių teisės kontekste.

Trečia, kokiomis aplinkybėmis laikytina, kad „tokia gynyba ar parama dėl kokios nors priežasties buvo nutraukta“? Ketvirta, kokią reikšmę suteikti frazei: „šie asmenys *ipso facto* įgyja šioje konvencijoje numatytas teises“?

Pagrindinės gairės

46. Nors ši nuostata trumpa, 1 straipsnio D skirsnyje daug neatsakytų klausimų. Galima išskirti bent keturias plačias neaiškias sritis (dvi iš jų susijusios su pirmuoju sakiniu, dvi – su antruoju), kurias būtina išsiaiškinti, siekiant atsakyti į Teisingumo Teismui šioje byloje pateiktus klausimus⁴⁹.

48. Iš Teisingumo Teismui pateiktų rašytinių dokumentų ir žodinių paaiškinimų aiškiai matyti, kad dabartiniam 1 straipsnio D skirsnio tekstui gali būti suteikta daugybė skirtingų reikšmių. Todėl manau, kad būtina aiškiai ir nedviprasmiškai nurodyti principus, kuriais grindžiu savo nuomonę.

47. Pirma, ką geografiniu ir (arba) laiko požiūriu reiškia „asmenims, kurie šiuo metu naudojasi <...> gynyba ar parama“? Antra, ar tokie asmenys turi iš tikrųjų naudotis gynyba arba parama, ar pakanka, kad jie turėtų teisę ja pasinaudoti? (Kaip šio klausimo punktas, konkrečiai susijęs su direktyvos aiškinimu ir nacionalinio teismo nagrinėjama byla: kokia oficialios registracijos UNRWA reikšmė? Ar ji turi savarankišką, ar tik įrodomąją reikšmę?)

49. Pirma, visi tikri pabėgėliai nusipelno apsaugos ir pagalbos. Todėl bet koks aiškinimas, kuris lemtų kurio nors tokio asmens apsaugos spragas, yra *a priori* atmestinas.

49 — Analizuojant *travaux préparatoires* atrodo, kad net Egipto delegacija, kurios iniciatyva į projekto nuostatą, tapusią 1 straipsnio D skirsniu, buvo įtrauktas antrasis sakinys, nevisiškai aiškiai nurodė numatomą viso šio sakinio funkciją: žr. Egipto atstovo pareiškimus 19-ajame ir 20-ajame įgaliotųjų atstovų konferencijos posėdžiuose.

50. Antra, istoriškai 1 straipsnio D skirsnis buvo aiškiai skirtas numatyti tam tikrą

ypatingą režimą ir dėmesį perkeltiesiems palestiniečiams⁵⁰.

51. Trečia, nepaisant Generalinės Asamblėjos pradžioje puoselėtų vilčių (kurias 1951 m. atspindėjo Konvencijos rengėjai), kad UNRWA teks imtis tik laikino pagalbos teikimo, vėlesniais dešimtmečiais paaiškėjo, kad su padėtimi Palestinoje susijusios problemos yra sunkiai sprendžiamos – tai parodė vienas po kito buvę UNRWA mandato pratęsimai. 1967 m. protokolas taip pat atspindi nelinksmą realybę, kurioje pabėgėlių problemos, kurias reikia spręsti remiantis 1951 m. konvencija, neapsiriboja tomis, kurias lėmė iki 1951 m. sausio 1 d. įvykę įvykiai. Taigi pirminis Konvencijos rengėjų ketinimas privalo būti pakoreguotas vėliau buvusios istorijos realybės.

50 — Vokietijos vyriausybė išreiškė abejonę, ar tokios atskiros ir skirtingos taisyklės nepažeidžia vienodo vertinimo principo. Norint į šį klausimą atsakyti neigiamai, reikia pripažinti, kad 1 straipsnio D skirsnis buvo parengtas atsizvelgiant į ypatingas problemas, su kuriomis susidūrė ypatinga perkeltųjų asmenų grupė, kurios padėtį (bent iš dalies) lėmė tarptautinės bendruomenės priimtas sprendimas (Palestinos padalijimas). Tokiu atveju šis objektyvus skirtumas yra priežastis taikyti (tam tikra dalimi) ypatingą režimą. Ar 1 straipsnio D skirsnio taikymas asmenims, besinaudojantiems kitos nei UNHCR institucijos apsauga arba pagalba, hipotetinėje situacijoje, kurią lėmė *ne* tarptautinės bendruomenės priimtas sprendimas, pažeistų vienodo vertinimo principą, yra klausimas, nepatenkantis į šios išvados sritį.

52. Ketvirta, konvencijos rengėjai buvo numatę, kad perkeltieji palestiniečiai, kuriems buvo taikomas ypatingas režimas ir dėmesys, specialiai skirtas pasirūpinti jais (UNRWA pagalba), negalėtų prašyti suteikti jiems pabėgėlio statuso remiantis konvencija, kurios įgyvendinimą prižiūri UNHCR (tai įtvirtinta pirmajame 1 straipsnio D skirsnio sakinyje). Kadangi tokiais asmenimis rūpinasi UNRWA, jie nepatenka į konvencijos taikymo asmenims sritį.

53. Penkta, dėl šios nuostatos dėl konvencijos netaikymo (ar galbūt siekiant kompensuoti už šią nuostatą dėl konvencijos netaikymo), esant tam tikroms aplinkybėms, perkeltieji palestiniečiai, patenkantys į 1 straipsnio D skirsnio antrojo sakinio taikymo sritį, *ipso facto* įgyja šioje konvencijoje numatytas teises (o ne tik teisę nebebūti pašalinti iš jos taikymo srities nutraukus tokią UNRWA apsaugą ar pagalbą). Jau pats antrojo sakinio buvimas reiškia reikšmingesnius padarinius nei vien tai kad kai įvykdomos specialios jame įtvirtintos sąlygos, tokie asmenys stoja į eilę su visais kitais potencialiais pabėgėlių statuso pagal 1 straipsnio A skirsnį prašytojais.

54. Šešta, kitos JT institucijos ar organizacijos, išskyrus UNHCR, (šiuo atveju – UNRWA)

apsaugos ar pagalbos nutraukimo sąvoka negali būti aiškinama taip, kad tokie asmenys iš esmės įstrigtų UNRWA zonoje, negalėdami (net jei būtų prievarta izoliuoti nuo UNRWA pagalbos) išvykti ir pretenduoti gauti pabėgėlių statusą kitur tol, kol bus visiškai išspręsta „Palestinos problema“ ir UNRWA nutrauks savo veiklą. Toks rezultatas būtų visiškai nepriimtinas.

dėl ypatingo režimo ir dėmesio asmenims, perkeltiems dėl padėties Palestinoje. Kadangi buvo laikoma, kad vien pirmojo sakinio nepakanka, buvo pridėtas antrasis sakinys. Todėl atrodo, kad abu sakinius (taigi ir juos sudarančius elementus) derėtų aiškinti kartu kaip vienas kitą papildančius, o ne kaip alternatyvius⁵¹ ir ieškoti tokio *visos* šios nuostatos aiškinimo, kuris užtikrintų pagrįstą pusiausvyrą tarp rūpinimosi perkeltaisiais palestiniečiais (pagal 1 straipsnio D skirsnį) ir rūpinimosi kitais potencialiais pabėgėliais (pagal visą 1951 m. konvenciją).

55. Septinta, kadangi *visi* tikri pabėgėliai privalo turėti galimybę pasinaudoti apsauga ar pagalba, tačiau valstybių pajėgumas priimti pabėgėlius nėra beribis, 1 straipsnio D skirsnis taip pat negali būti aiškinamas kaip suteikiantis teisę kiekvienam perkeltajam palestiniečiui, nepaisant to, ar jis iš tikrųjų naudojasi arba naudojosi UNRWA parama, savo noru išvykti iš UNRWA zonos ir reikalauti jam automatiškai suteikti pabėgėlio statusą kitur. Toks aiškinimas perkeltiesiems palestiniečiams sukurtų neproporcingai palankų režimą kitų sąžiningų suteikti pabėgėlio statusą prašančių asmenų, perkeltų dėl kitų pasaulyje vykstančių konfliktų, sąskaita.

57. Dabar detaliam panagrinėsiu keturias aiškintinas nuostatas⁵², nurodytas prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikusio teismo klausimuose.

56. Galiausiai du 1 straipsnio D skirsnį sudarantys sakiniai kartu skirti spręsti klausimą

51 — Šioje vietoje nesutinku su UNHCR biuro siūlomu aiškinimu, pagal kurį (2002 m. rašte ir, aiškiau, 2009 m. peržiūrėtoje šio rašto redakcijoje) visi palestiniečiai (patenkantys į 1948 m. gruodžio 11 d. Rezoliucijos 194 (III) ir 1967 m. liepos 4 d. Rezoliucijos 2252 (ES-V) taikymo sritį), esantys už UNRWA zonos ribų, šiuo metu nesinaudoja apsauga ar pagalba, todėl ši apsauga ar pagalba yra nutraukta. Tai reiškia, kad teoriškai pagalba galėtų „būti nutraukta“ asmenims, kurie niekada nėra ja naudojęsi, o tai paprasčiausiai neatitinka įprastos žodžio „nutraukti“ reikšmės. Pirminėje UNHCR rašto, susijusio su šia byla, redakcijoje buvo numatyta, kad jei asmuo išvyko iš UNRWA zonos, apsauga ir pagalba *jam* „buvo nutraukta“, todėl tuomet jis *turėtų* automatiškai įgyti konvencijoje numatytas teises. Šis aiškinimas nagrinėjamas toliau (81 ir paskesniuose punktuose).

52 — Apibendrintas 47 punkte.

i) Frazės „asmenims, kurie šiuo metu naudo-
jasi <...> gynyba ir parama“ reikšmė

D skirsnio pirmojo sakinio taikymo sritį tik
įteigu jis gyvens UNRWA zonoje.

58. Žodžių junginys „šiuo metu naudojasi“
įtvirtina dvejopus apribojimus. Pirmas, prak-
tiškai naudojimas UNRWA gynyba ar para-
ma yra susijęs su vietos apribojimu⁵³. Antra,
frazė „šiuo metu“ ir vartojamas esamasis lai-
kas reiškia apribojimą laiko atžvilgiu⁵⁴.

60. Belgijos vyriausybė teigia, kad dėl to visa
1 straipsnio D skirsnio taikymo sritis turi
būti ribojama asmenimis, esančiais UNRWA
zonoje. Tačiau man atrodo, kad teisiniu po-
žiūriu nė vienas iš dviejų sakinių, kartu suda-
rančių 1 straipsnio D skirsnį, nėra susijęs su
jokiais geografiniais apribojimais. Iš to išplau-
kia, kad iš UNRWA zonos išvykęs asmuo tam
tikromis aplinkybėmis privalėtų turėti gali-
mybę pasinaudoti specialiomis teisėmis, nu-
matytomis 1 straipsnio D skirsnio antrajame
sakinyje, kad ir kur jis būtų.

Vietos apribojimas

59. Tam, kad naudotųsi JT institucijos ar
organizacijos, išskyrus UNHCR, gynyba ar
parama, asmuo turi būti tokioje vietoje, kur
fiziškai galima pasinaudoti tokia gynyba ir
parama. UNRWA paramą galima gauti tik
UNRWA zonoje. Taigi, kaip teigia UNHCR,
šiuo tikslu asmuo pateks į 1 straipsnio

61. Dar kartą pabrėžiu, kad du 1 straipsnio
D skirsnio sakiniai turi būti aiškinami kartu
vienas po kito. Todėl kai asmuo pretenduoja
įgyti teisių pagal 1 straipsnio D skirsnio an-
trąjį sakinį, pirmiausia būtina išsiaiškinti, ar iš
pradžią jis pateko į šio skirsnio pirmojo saki-
nio taikymo sritį. Jei ne, anksčiau jis nebuvo
pašalintas iš konvencijos taikymo asmenims
srities. Priešingai – jis, kaip ir bet kuris kitas
potencialus pabėgėlis, gali kreiptis, kad būtų
individualiai įvertintas pagal 1 straipsnio
A skirsnio reikalavimus⁵⁵.

53 — Sutinku, kad hipotetinė būsimoji JT institucija ar organi-
zacija, vykdanči 1 straipsnio D skirsnyje numatytą veiklą,
galėtų būti ne tokia ribota.

54 — Toliau kaip antrą aiškinimą klausimą analizuojau, ar „nau-
dojasi“ reiškia „iš tikrųjų naudojasi“, ar „turi teisę naudotis“.

55 — Žinoma, darant prielaidą, kad toks asmuo nėra praradęs
šios teisės pagal 1 straipsnio C, E arba F skirsnius.

Apribojimas laiko atžvilgiu

ir į tai, kad UNRWA mandatas buvo daug kartų pratęstas.

62. Jungtinė Karalystė teigia, kad žodžių junginys „šiuo metu“ nurodo 1951 m., kai buvo parengta Konvencija. Jos tvirtinimu, konvenciją rengusios šalys turėjo omenyje tik asmenų grupę, kuri buvo pripažinta kaip jau besinaudojanti UNRWA pagalba ir apsauga konvencijos įsigaliojimo metu.

63. N. Bolbol laikosi nuomonės, kad bet kuris asmuo, kada nors naudojėsis⁵⁶ UNRWA pagalba, patenka į nuostatos dėl statuso netaikymo, esančios 1 straipsnio D skirsnio pirmajame sakinyje, taikymo sritį⁵⁷.

64. Komisija ir Vengrija aiškina, kad žodžių junginys „šiuo metu naudojasi“ reiškia naudojimąsi prieš pat kreipiantis su prašymu suteikti pabėgėlio statusą pagal 1 straipsnio D skirsnį.

65. Mano nuomone, Jungtinės Karalystės siūlomas aiškinimas yra siauresnis, nei leistų tekstas, ypač atsižvelgiant į 1967 m. protokolą

66. Sutinku, kad Konvenciją rengusios šalys 1951 m. galėjo daugiausia galvoti apie asmenis, kurie tuo metu jau naudojami kitų Jungtinių Tautų „institucijų ir organizacijų“ (pavyzdžiui, UNRWA) apsauga ar pagalba. Tačiau nuo to laiko ši organizacija suteikė pagalbą ir apsaugą daugybei kitų asmenų (tiek iš pradžių perkeltų asmenų palikuonims, tiek naujai perkeltiesiems asmenims). Iš tiesų 1967 m. protokolu padaryti Konvencijos pakeitimai aiškiai išreiškia tarptautinės bendruomenės pripažinimą, kad aplinkybės, dėl kurių prašoma pabėgėlio statuso, deja, neišnyko tam tikru istorijos momentu.

67. Taikant tokią pat logiką šiuo atveju galima daryti išvadą, kad Jungtinės Karalystės siauras 1 straipsnio D skirsnio pirmojo sakinio aiškinimas negali būti teisingas. Siauras aiškinimas taip pat sunkiai suderinamas su pačios UNRWA gairėmis (CERI), remiantis kuriomis pagalba teikiama ne tik asmenims, perkeltiems dėl 1948 m. įvykių, bet ir (pavyzdžiui) „neregistruotiems asmenims,

56 — Ar kuris turėtų teisę naudotis pagalba: šiuo klausimu žr. 71 ir paskesnius punktus.

57 — Toliau ji teigia, kad antrasis sakinyje turi būti aiškinamas atitinkamai plačiau.

perkeltiems dėl 1967 m. įvykių ir vėlesnių karo veiksmų⁵⁸.

68. Be to, remiantis UNHCR statuto 7 straipsniu, į UNHCR kompetencijos sritį nepatenka „asmenys <...>, kurie ir toliau naudojami kitų Jungtinių Tautų institucijų ar organizacijų apsauga ar pagalba <...>“. Darydama dvi susijusias (ne nepagrįstas) prielaidas, kad: a) UNRWA šiuo metu pagalbą teikia didesniai skaičiui asmenų nei 1951 m.; ir kad b) daugybė asmenų, kurie naudojami UNRWA pagalba 1951 m., jau yra mirę, manau, kad aiškinant 1 straipsnio D skirsnio pirmąjį sakinį siaurai, perkeltiesiems palestiniečiams, ko gero, nebūtų taikomas toks ypatingas režimas ir dėmesys, kokį buvo numačiusios Jungtinės Tautos.

69. Bet, mano asmenine nuomone, platus aiškinimas laiko požiūriu, kurio laikosi N. Bolbol, yra kitas kraštutinumas. Tik tie asmenys, kuriems dėl 1 straipsnio D skirsnio pirmajame sakinyje įtvirtintos nuostatos iš pradžių netaikoma konvencija, turi galimybę pasinaudoti ypatingu šio skirsnio antrajame sakinyje įtvirtintu režimu⁵⁹. Todėl norint proporcingai aiškinti 1 straipsnio D skirs-

nį kaip visumą nereikia nei dirbtinai išpūsti pirmajame sakinyje apibrėžiamos grupės, kuriai netaikoma konvencija (kad ji apimtų ne tik tuos asmenis, kurie „šiuo metu naudojami“ ne UNHCR teikiama apsauga ar pagalba), nei pernelyg išplėsti aplinkybių, kuriomis šios grupės nariai galės naudotis antrajame sakinyje numatytais teisėmis.

70. Iš to galima daryti išvadą, kad tam tikras apribojimas laiko atžvilgiu būtinas. Todėl 1 straipsnio D skirsnio pirmajame sakinyje esantį žodžių junginį „šiuo metu naudojami“ gynyba ar parama aiškiniu kaip bet kuriuo konkrečiu metu reiškiančią „asmenims, kurie dabar naudojami JT institucijų ar organizacijų, išskyrus UNHCR, gynyba ar parama“. Tokiems asmenims Konvencija netaikoma, nes jiems jos apsauga nereikalinga.

(ii) *Faktinis ar potencialus naudojimas?*

71. Antroji aiškintina nuostata yra, ar tam tikras asmuo privalo būti iš tikrųjų pasinaudojęs pagalba arba apsauga, ar pakanka, kad jis potencialiai turėtų teisę ja pasinaudoti.

58 — Žr. 10–13 punktus.

59 — Kas sudaro tą ypatingą režimą, aptariama 85 ir paskesniuose punktuose.

72. Mano nuomone, 1 straipsnio D skirsnio pirmajame sakinyje kalbama tik apie asmenis, kurie iš tikrųjų yra pasinaudoję kurios nors institucijos ar organizacijos, išskyrus UNHCR, apsauga arba pagalba.

požiūriu yra visuotinė⁶¹, nes jame numatyta netaikyti konvencijos tam tikrai asmenų kategorijai. Todėl jis turbūt turėtų būti aiškinamas ne plačiai, o siaurai⁶².

73. Pirma, pirmojo sakinio tekste vartojamas žodis „naudojasi“, o ne „turi teisę naudotis“⁶⁰. Šiuo atveju sutinku su Jungtine Karalyste, kad žodį „naudojasi“ aiškinti kaip „turi teisę naudotis“ reiškia skaityti tai, ko paprasčiausiai nėra tekste.

75. Trečia, griežtas aiškinimas taip pat atitinka mintį, kad tokie asmenys (kurie vėliau prireikus galės reikalauti specialių teisių, numatytų 1 straipsnio D skirsnio antrajame sakinyje) veikia ne savo noru, o yra tapę nuo jų nepriklausančių įvykių įkaitais⁶³, nes

74. Antra, 1 straipsnio D skirsnio pirmasis sakiny yra nukrypimas nuo bendro principo, kad konvencijos apsauga taikymo asmenims

61 — Pirminis laiko apribojimas („dėl įvykių, buvusių iki 1951 m. sausio 1 d.“) panaikintas 1967 m. protokolu; ir šiuo metu daugelis valstybių, remdamosi 1 straipsnio B skirsniu, yra pasirinkusios laikyti, kad konvencijos taikymo sritis apima „įvykius, buvusius Europoje ar kitur“. 2009 m. iš 147 valstybių, esančių konvencijos ar protokolo šalinis, tik keturios valstybės buvo pasirinkusios laikyti, kad konvencija taikoma tik įvykiams Europoje.

62 — Nors su tokiomis nuostatomis susijusi teismų praktika nėra tokia žinoma kaip Europos teisėje (žr., pavyzdžiui, 2008 m. gegužės 8 d. generalinės advokatės J. Kokott išvados *Satakunnan Markkinapörssi ir Satamedia*, C-73/07, Rink. p. I-09831, 58 punktą ir jame nurodytą teismų praktiką), tarptautinės teisminės ir arbitražo institucijos pagal VKTST yra sukūrusios savo aiškinimo praktiką, pagal kurią sutartys aiškinamos atsižvelgiant į jų tikslą ir objektus (žr., pavyzdžiui, TTT sprendimo *Teritorinis ginčas (Libyun Aruh Jamuhiriyu/Chad)*, ICJ Reports, 1994, 41 punktą ir arbitražo sprendimo *Vokietijos išorės skolų byloje*, 19 ILM, 1980, p. 1377, 28 ir 30 punktus). Šių institucijų teigimu, kitos tarptautinės institucijos gali palankiai vertinti griežtą nukrypimo aiškinimą.

63 — Prie klausimo, kiek pabėgėlio likimas priklauso nuo jo paties, grįžtama 77 ir paskesniuose punktuose.

60 — 1 straipsnio D skirsnio tekste prancūzų kalba (kuris yra antrasis autentiškas tekstas, kaip nurodyta paskutinėje konvencijos pastraipoje) taip pat vartojama frazė „bénéficient actuellement“, o ne „sont éligibles à bénéficier“.

sprendimas teikti pagalbą konkrečiam asmeniui tiesiogiai ar netiesiogiai priklauso nuo UNRWA⁶⁴.

76. Šiuo klausimu nesutikdama su UNHCR biuro pateiktu aiškinimu pirmiausia vadovaujosi aiškiu šios nuostatos, kuri nebuvo keista daugiau kaip 50 metų, tekstu. Man atrodo, kad UNHCR aiškinimas, priešingai, laikui bėgant kito⁶⁵, atspindėdamas, kaip sunkiai sprendžiama „Palestinos problema“. Nors tokio aiškinimo privalumas yra tai, kad jis panaikina daugelį su pirmuoju sakiniu susijusių įrodymų problemų, dėl to remiantis juo iš 1951 m. konvencijos taikymo srities pašalinama daugiau potencialių pabėgėlių.

iii) „Jei tokia gynyba ar parama dėl kokios nors priežasties buvo nutraukta“

77. Teismui pateiktose rašytinėse pastabose atsispindi daugelis šios frazės reikšmės atspalvių, nuo visiško UNRWA veiklos

nutraukimo⁶⁶ iki gynybos nutraukimo konkrečiam asmeniui⁶⁷. Iš tiesų N. Bolbol žengia dar vieną žingsnį teigdama, kad jei nutraukiama gynyba arba parama (*bet kuri iš jų*), atsiranda pagrindas taikyti 1 straipsnio D skirsnio antrąjį sakinį. Ji pabrėžia, kad *United Nations Conciliation Commission for Palestine* (Jungtinių Tautų Palestinos taikinamoji komisija)⁶⁸ faktiškai nebeveikia⁶⁹, ir daro išvadą, kad 1 straipsnio D skirsnio antrasis sakinyš jau neišvengiamai taikomas visiems asmenims, kuriems apsauga nebuvo taikoma dėl pirmojo sakinio nuostatų.

78. Nesutinku su tokia nuomone. Du 1 straipsnio D skirsnio sakiniai turi būti aiškinami kartu vienas po kito. Žodžių junginys „gynyba ar parama“ (kuris vartojamas abiejuose sakiniuose) turėtų būti suprantamas kaip reiškiantis paramą ar gynybą, kurią teikia bet kuri iš „Jungtinių Tautų <...>

64 — Belgijos, Prancūzijos ir Jungtinės Karalystės vyriausybių pastabos.

67 — N. Bolbol pastabos ir UNHCR 2009 m. raštas. Komisijos požiūris taip pat labiausiai susijęs su individualais. Tačiau Komisija laikosi nuomonės, kad iš UNRWA zonos išvykę asmenys nepatenka į 1 straipsnio D skirsnio taikymo sritį, bet jiems taikomos bendrosios taisyklės, nes jų persikėlimas neprilygsta apsaugos ar pagalbos nutraukimui (kuris nepriklauso nuo jokių asmens veiksmų).

68 — Toliau – UNCCP.

69 — N. Bolbol teigia, kad UNRWA buvo įkurta teikti pagalbą perkeltiesiems palestiniečiams, o UNCCP turėjo juos apsaugoti. Savo poziciją ji grindžia tuo, kad UNCCP veikla buvo nutraukta ir kad UNRWA neperėmė UNCCP funkcijų.

64 — Žr. 11–13 punktus ir detales jų išnašas.

65 — Žr. 18 ir 19 punktus.

institucijų ar organizacijų“, išskyrus UNHCR. Jei asmuo „šiuo metu naudojasi“ *bet kurios* tokios organizacijos „gynyba ar parama“, jam konvencija netaikoma (pirmasis sakiny). Remiantis mano aiškinimu, žodžių junginys „buvo nutraukta“ reiškia, kad pagrindas taikyti 1 straipsnio D skirsnio antrąjį sakinį atsiranda, jei tas pat asmuo nebegali naudotis kurios nors tokios organizacijos teikiama gynyba arba parama.

79. Kita vertus, jei būtų aiškinama, kad žodžių junginys „buvo nutraukta“ reikalauja visiškai nutraukti UNRWA veiklą visoje UNRWA zonoje, tai reikėtų, kad iki tol nė vienas asmuo, nebegaunantis tokių institucijų, kaip antai UNRWA, pagalbos, negalėtų pasinaudoti 1 straipsnio D skirsnio antrojo sakinio suteikiamomis teisėmis arba tikriausiai apskritai negalėtų naudotis konvencija. Toks aiškinimas taip pat keistai atrodo esant žodžių junginiui „dėl kokios nors priežasties“, įrašytam prieš nuostatą, kurioje kalbama apie pagrindinės problemos (perkeltųjų palestiniečių) išsprendimą, nes akivaizdu, kad priežastis visiškai nutraukti UNRWA veiklą atsirastų galutinai suregulius „tokių asmenų padėtį“.

80. Todėl darau išvadą, kad svarbu yra tai, ar konkretus asmuo nebesinaudoja gynyba ar parama.

81. Pagaliau turiu išnagrinėti, ar turi reikšmės UNRWA pagalbos nutraukimo priežastis. Tiksliau sakant, ar atsiranda pagrindas taikyti 1 straipsnio D skirsnio antrąjį sakinį, jei asmuo savo noru išvyksta iš geografinės vietovės, kurioje veikia UNRWA, ir dėl to jam tampa neįmanoma toliau naudotis UNRWA pagalba? O gal „nutraukimas dėl kokios nors priežasties“ paprasčiausia reiškia „nepaisant priežasties, dėl kurios UNRWA nutraukia paramą konkrečiam asmeniui“? Kaip bus matyti, pirmenybę teikiu antrajam aiškinimui.

82. Manau, kad norint išnarplioti šį Gordijaus mazgą reikia atsižvelgti tiek į bet kurio konkretaus aiškinimo pasekmes, tiek į nuostatos loginį pagrindą. Todėl mano atsakymas susijęs su pasirinktu paskutinės aiškintinos nuostatos aiškinimu (dėl teisiųjų pasekmių atsiradus pagrindui taikyti 1 straipsnio D dalies antrąjį sakinį)⁷⁰, kuris yra platesnis, nei siūlė kai kurios valstybės narės. Skirčiau asmenis, kurie savo noru išvyksta iš UNRWA zonos ir taip atsisako UNRWA pagalbos, ir tuos, kurie

70 — Žr. 85 ir paskesnius punktus.

mano, kad UNRWA nutraukė savo pagalbos teikimą dėl nuo jų nepriklausančių išorės įvykių⁷¹.

pasikeitusi. UNRWA jiems nebeteikia tokios pagalbos. Manau, kad 1 straipsnio D skirsnio antrajame sakinyje numatytas režimas turi (jeigu jis turi kokią nors prasmę) būti pritaikytas, kad būtų patenkinti tokių žmonių poreikiai.

83. Pirmą kategoriją sudarantys asmenys jau patenka į konvencijos taikymo asmenims sritį, nes jie „šiuo metu“ nesinaudoja „gynyba ar parama“ ir yra laisvi prašyti individualaus vertinimo, kad gautų pabėgėlio statusą pagal 1 straipsnio A skirsnį. Tačiau jie negali teigti *ipso facto* turį konvencijoje numatytas teises. Jie yra pasirinkę susikurti tokias aplinkybes, kuriomis nebegali pasinaudoti UNRWA pagalba, tačiau UNRWA pasiryžimas teikti tokią pagalbą nėra nutrūkęs.

iv) „ipso facto įgyja šioje Konvencijoje numatytas teises“

84. Antrąją kategoriją sudarantys asmenys ne savo noru supranta, kad jų ankstesnė padėtis (kai jiems, nors ir nebuvo taikoma konvencija dėl 1 straipsnio D skirsnio pirmojo sakinio nuostatų, jais rūpinosi UNRWA) yra

85. Belgijos ir Jungtinės Karalystės vyriausybės teigia, kad teisė naudotis 1951 m. konvencijoje numatytomis teisėmis reiškia ne daugiau nei teisę būti įvertintam pagal 1 straipsnio A skirsnyje numatytus kriterijus. Tačiau, mano nuomone, 1 straipsnio D skirsnio antrojo sakinio formuluotė aiškiai rodo, kad asmuo, kuriam anksčiau konvencija nebuvo taikoma dėl šio skirsnio pirmojo sakinio nuostatos, bet kuriam teikiama JT institucijos apsauga ar pagalba buvo nutraukta antrojo sakinio pirmos dalies prasme, tokiu atveju turi gerokai daugiau teisių, t. y. būti automatiškai pripažintas pabėgėliu.

71 — Be to, šį aiškinimą anksčiau taikė Europos įstatymų leidėjas: žr. Bendrąją poziciją 96/196, kurioje numatyta, kad Ženevos konvencija automatiškai nebetaikoma asmenims, kurie sąmoningai atsisako gynybos ir pagalbos, minimos Ženevos konvencijos 1 straipsnio D dalyje.

86. Pirma, toks aiškinimas tinka tiek angliškam, tiek prancūziškam tekstui. Tekstas anglų kalba išdėstytas taip: „shall *ipso facto* be

entitled to the benefits of this Convention“, o tekstas prancūzų kalba – taip: „bénéfici-eront de plein droit du régime de cette convention“. Man sunku suprasti, kaip galima teigti, kad vien teisė kreiptis įvertinimo pagal 1 straipsnio A skirsnį atitinka kurį nors iš šių formuluočių.

sudėtinga laikyti ypatingu režimu ir dėmesiu. Tai panašiau į paprasčiausią ankstesnio apribojimo (konvencijos netaikymo) pašalinimą.

87. Antra, 1 straipsnis pats savaime nėra konvencijoje numatyta „teisė“. Teisės numatomos paskesniuose straipsniuose. 1 straipsnyje apibrėžiama, kas turi ir kas neturi galimybės naudotis šiomis teisėmis⁷². Iš to galima daryti išvadą, jog galimybė *ipso facto* naudotis teisėmis reiškia, kad 1 straipsnis asmeniui jau netaikomas.

89. Todėl darau išvadą, kad *ipso facto* teisių įgijimas reiškia automatinį pabėgėlio statuso suteikimą papildomai neatliekant individualaus vertinimo.

1 straipsnio D skirsnio aiškinimo rezultatai

88. Trečia, 1 straipsnio D dalies loginis pagrindas yra tai, kad perkeltieji palestiniečiai turėtų naudotis ypatingu režimu ir dėmesiu. Vien leidimą stoti į laukiančiųjų individualaus įvertinimo dėl pabėgėlio statuso eilę man

90. Remiantis mano siūlomu kiekvienos iš keturių aiškintinų nuostatų aiškinimu, du 1 straipsnio D skirsnį kartu sudarantys sakiniai turi būti skaitomi taip, kad iš jų būtų galima daryti tokias išvadas:

- a) perkeltasis palestinietis, nesinaudojantis UNRWA pagalba, nėra pašalintas iš konvencijos taikymo asmenims srities: todėl su juo turi būti elgiamasi kaip su bet kuriuo kitu prašymą suteikti pabėgėlio statusą pateikusių asmeniu ir jis turi būti vertinamas pagal 1 straipsnio A skirsnį (UNRWA ir UNHCR funkcijų dubliavimosi vengimas; visuotinės apsaugos principo taikymas);

72 — 1967 m. protokolo 1 straipsnio formuluotė, kurioje 1951 m. konvencijos 2–34 straipsniai priskiriami tai pačiai grupei, patvirtina tokį aiškinimą. 2009 m. UNHCR biuro rašte taip pat teigiama, kad „terminas „1951 m. konvencijoje numatytos teisės“ reiškia režimo, kurį valstybės šalys <...> turi taikyti pabėgėliams pagal šios konvencijos 2–34 straipsnius, standartą“.

- b) perkeltasis palestinietis, kuris naudojami UNRWA apsauga ar pagalba, nepatenka į konvencijos taikymo asmenims sritį, kol naudojasi tokia apsauga ar pagalba (UNRWA ir UNHCR funkcijų dubliavimosi vengimas);
- savo paties veiksmų, jis negali reikalauti automatiškai jam suteikti pabėgėlio statusą, tačiau (savaime suprantama) jis turi teisę, kad jo prašymas suteikti pabėgėlio statusą būtų iš esmės įvertintas pagal 1 straipsnio A skirsnį (visuotinės apsaugos ir teisingo elgesio su visais tikrais pabėgėliais principų taikymas; proporcingas ypatingo režimo ir dėmesio, kuris turi būti taikomas perkeltiesiems palestiniečiams, apimtį aiškinimas).
- c) perkeltasis palestinietis, kuris naudojami UNRWA apsauga ar pagalba, bet kuris dėl kokios nors priežasties nebegali naudotis UNRWA apsauga ar pagalba, nebėra pašalintas iš konvencijos taikymo asmenims srities (visuotinės apsaugos principo taikymas); tačiau, ar tuomet jis *ipso facto* turi teisę naudotis konvencijoje numatytomis teisėmis, priklauso nuo priežasties, dėl kurios jis nebegali naudotis tokia apsauga ar pagalba;

***Mutatis mutandis* taikymas direktyvai**

- d) jei toks perkeltasis palestinietis nebegali naudotis UNRWA apsauga ar pagalba dėl nuo jo nepriklaususių išorinių priežasčių, jis automatiškai įgyja teisę gauti pabėgėlio statusą (ypatingo režimo ir dėmesio principo taikymas);
- e) jei toks perkeltasis palestinietis nebegali naudotis UNRWA apsauga ar pagalba dėl

91. Kadangi direktyvos 12 straipsnio 1 dalies a punkto formuluotė tiesiogiai atspindi atitinkamą 1951 m. konvencijos nuostatą, dabar pateiktus klausimus galima išnagrinėti palyginti greitai. Mano nuomone, Teisingumo Teismui išaiškinus 12 straipsnio 1 dalies a punktą, ši nuostata gali veikti tiesiogiai.

Pirmasis klausimas

92. 12 straipsnio 1 dalies a punkte sąlyga dėl statuso netaikymo „šiuo metu naudojasi <...> gynyba ar parama“ nėra įtvirtinta pažodžiui, o apsiribojama tiesiogine nuoroda į 1951 m. konvencijos 1 straipsnio D skirsnį. Nėra jokios užuominos, kad direktyvoje įtvirtinta nuostata dėl statuso netaikymo turėtų reikšti ką nors kita nei 1 straipsnio D skirsnio nuostata. Priešingai, viskas verčia manyti, kad jos reikšmė turėtų būti tiksliai tokia pati.

93. Todėl taikydama 1951 m. konvencijos 1 straipsnio D skirsnio aiškinimą, kurį išdėsciau anksčiau, darau išvadą, kad asmuo patenka į direktyvos 12 straipsnio 1 dalies a punkto pirmojo sakinio taikymo sritį, tik jeigu jis iš tikrųjų naudojosi Jungtinių Tautų organų ar agentūrų, išskyrus UNHCR, apsauga ar pagalba. Vien teisė naudotis tokia apsauga ar pagalba neatima iš asmens galimybės būti pripažintam pabėgėliu direktyvos 2 straipsnio c punkto prasme.

94. Papildomas klausimas (kuris kyla taikant direktyvą) yra: kokių įrodymų privalo pateikti prašymą teikiantis asmuo, kad įrodytų, jog prieš reikalaujamas 12 straipsnio 1 dalies a punkto antrajame sakinyje nurodytų specialių teisių jis pateko į pirmojo sakinio taikymo

sritį. Remdamasi savo išdėstytu aiškinimu manau, jog prašymą teikiantis asmuo privalo pateikti įrodymus, kad jis iš tikrųjų naudojosi apsauga ar pagalba.

95. Šioje vietoje būtina pripažinti tiek teisėtą valstybės interesą patikrinti, ar tam tikras asmuo turi teisę į tai, ko reikalauja, tiek visiškai realias praktines problemas, su kuriomis įrodinėdamas savo teises gali susidurti bet kuris perkeltasis asmuo, siekiantis gauti pabėgėlio statusą. Kai kurie prašymus teikiantys asmenys neturės tikros teisės pretenduoti į pabėgėlio statusą, ir valstybė turi teisę iširti jų atvejus. Tačiau valstybė taip pat negali nustatinėti nerealių su reikalaujamais įrodymais susijusių standartų⁷³.

96. Tuomet kyla klausimas, ką keičia ar turėtų keisti faktinė UNRWA registracija.

97. Mano manymu, registracija yra svarbi kaip įrodymas, o ne pati savaime.

98. Kartais UNRWA teikia pagalbą neįregistravusi asmens⁷⁴. Kartais administraciniai įrašai gali atsilikti nuo įvykių arba būti

73 — Kalbant apie direktyvą (kitaip nei apie konvenciją), tai reiškia, kad nors valstybės narės išsaugo teisę pagal nacionalinę teisę nustatyti taikytinas įrodinėjimo taisykles, dėl tokių taisyklių prašymą teikiančiam asmeniui negali tapti neįmanoma ar beveik neįmanoma reikalauti ES teisės garantuojamų teisių: žr. 2009 m. spalio 29 d. Sprendimo *Virginie Pontin prieš T-Comalux SA*, C-63/08, Rink. p. I-10467, 43 punktą ir jame cituojamą teismų praktiką.

74 — Žr. 13 punktą ir 14–16 išnašas. Panašu, kad gana daug pagalba besinaudojančių asmenų negali būti oficialiai įregistruoti, nors paprastai UNRWA turėtų turėti kokią nors įrašą, rodantį, jog bent jau tikėtina, kad jie naudojosi pagalba.

sunaikinti per karą. Todėl atmetu Prancūzijos vyriausybės teiginį, kad tinkamas yra tik konkretus UNRWA registracijos įrodymas.

101. Todėl mano atsakymas į pateiktą antrąjį klausimą yra: „agentūros apsaugos ar pagalbos nutūkimas“ reiškia, kad asmuo ne savo valia nebesinaudoja apsauga ar pagalba, kuria jis ką tik naudojosi.

99. Atsižvelgdama į tai, laikyčiau, kad faktinės UNRWA registracijos įrodymai yra nepaneigiamos prezumpcijos pagrindas, kad prašymą teikiantis asmuo faktiškai naudojosi pagalba.

102. Nenuvertinu įrodinėjimo problemų, kilsiančių nustatant, ar tam tikras asmuo iš UNRWA zonos išvyko savo, ar ne savo noru. Šios problemos – nuo fragmentiškų įrodymų (kurie patvirtina dalį pasakojimo, bet ne kiekvieną žingsnį) iki įrodymų klastojimo (ar nesuklastotų įrodymų, gautų papirkus reikiamą pareigūną) galimybės. Čia, kaip ir faktinio naudojimosi pagalba klausimu, valstybė turi teisę primygtinai reikalauti tam tikrų įrodymų, bet ne tinkamiausių, kuriuos būtų galima pateikti idealiame pasaulyje.

Antrasis klausimas

Trečiasis klausimas

100. Direktyvos 12 straipsnio 1 dalies a punkto antrasis sakinytis tiesiogiai atspindi atitinkamą 1951 m. konvencijos nuostatą ir *a fortiori* turėtų būti aiškinamas taip pat.

103. Į pateiktą trečiąjį klausimą negali būti atsakyta tiesiogiai pasinaudojant anksčiau atlikta analize. Šiuo atveju reikia atsižvelgti į direktyvos struktūrą.

104. Direktyvos 2 straipsnio c punkte pabėgėlis apibrėžiamas kaip trečiosios šalies pilietis, kuris atitinka tam tikrus kriterijus (nustatytus kaip pavyzdį naudojant konvencijos 1 straipsnio A skirsnį) „ir kuriam netaikomas 12 straipsnis“. O 12 straipsnyje („Pabėgėlio statuso nesuteikimas“) nustatyta, kad tam tikroms asmenų kategorijoms (kurios nustatytos pakartojant 1951 m. konvencijos 1 straipsnio dalis)⁷⁵ „pabėgėlio statusas nesuteikiamas“.

direktyvos teikiamos *lengvatos* taikomos asmenims, kurie pateko į pirmojo sakinio taikymo sritį, bet vėliau ėmė atitikti antrajame sakinyje numatytus kriterijus. Norint suderinti šią formuluotę su bendra „pabėgėlio“ apibrėžtimi, pateikta 2 straipsnio c punkte, reikia 12 straipsnio 1 dalies a punkto antrąjį sakinį aiškinti kaip išimtį iš nuostatos dėl statuso nesuteikimo, įtvirtintos pirmajame šios nuostatos sakinyje, su savais specifiniais padariniais.

105. Ar tai reiškia, kad asmuo, atitinkantis *bet kurioje* 12 straipsnio 1 dalies a punkto dalyje (t. y., pirmajame ir (arba) antrajame sakinyje) įtvirtintas sąlygas, visam laikui netenka teisės į pabėgėlio statusą? Mano nuomone, taip būti negali.

106. Pirma, 12 straipsnio 1 dalies a punkto antrajame sakinyje aiškiai numatyta, kad

107. Antra, 12 straipsnis yra direktyvos III skyriaus („Pabėgėlio statuso reikalavimai“) dalis. Šio straipsnio vieta rodo, kaip teisingai teigia N. Bolbol, Vengrijos vyriausybė ir Komisija, kad tai yra atskiras būdas, nesusijęs su procedūra, įtvirtinta II skyriuje („Tarptautinės apsaugos prašymų įvertinimas“), pagal kurią asmuo gali būti laikomas pabėgėliu ir todėl turėti teisę gauti pabėgėlio statusą pagal 13 straipsnį⁷⁶.

75 — Sutampa šios nuostatos (direktyvos straipsnis nurodomas prieš konvencijos straipsnį): 12 straipsnio 1 dalies a punktas ir 1 straipsnio D skirsnis, 12 straipsnio 1 dalies b punktas ir 1 straipsnio E skirsnis, 12 straipsnio 2 dalies a, b ir c punktai ir 1 straipsnio F skirsnis. 12 straipsnio 3 dalyje pateikiamas papildomas paaiškinimas dėl 12 straipsnio 2 dalies aiškinimo. Konvencijos 1 straipsnio C skirsnio sąlygos atspindi atskirame direktyvos straipsnyje (11 straipsnis „Pabėgėlio statuso panaikinimas“).

76 — Valstybės narės suteikia pabėgėlio statusą trečiosios šalies piliečiui arba asmeniui be pilietybės, kuris priskiriamas pabėgėliams remiantis II ir III skyriais (kursyvu išskirta mano). Bendrosios pozicijos 96/196 12 straipsnio formuluotė taip pat rodo, kad asmenys, patenkantys į 1951 m. konvencijos abiejų 1 straipsnio D skirsnio sakinėlių taikymo sritį, automatiškai įgyja teisę gauti pabėgėlio statusą ir jų nereikia vertinti pagal 1 straipsnio A skirsnio reikalavimus.

108. Galiausiai apibrėžiant, kas turi ir kas neturi būti laikomas pabėgėliu, 2 straipsnio c punkte, 11 ir 12 straipsniuose atsispindi ne tik 1951 m. konvencijos 1 straipsnio, kaip visumos, formuluotė, bet ir struktūra. Jei direktyvoje yra spraga, dėl kurios asmuo, atitinkantis abiejų 12 straipsnio 1 dalies a punkto dalių reikalavimus, vis tiek negali būti priskiriamas pabėgėliams, reiškia, kad direktyvoje valstybių narių tarptautinės teisės įsipareigojimais pagal konvenciją neteisingai perkelti į Europos Sąjungos teisę. Todėl tikriausiai toks direktyvos aiškinimas yra klaidingas.

suteikiamą teisę gauti pabėgėlio statusą pagal direktyvos 13 straipsnį.⁷⁷

109. Todėl taikydama konvencijos 1 straipsnio D skirsnio analizę, kurią išdėstiau anksčiau, atsakydama į trečiąjį pateiktą klausimą darau išvadą, kad žodžių junginys „šios direktyvos teikiamomis lengvatomis“ reiškia priskyrimą pabėgėliams ir automatiškai

110. Siekdama užbaigtumo priduriu, kad galimybė naudotis papildoma apsauga⁷⁸, kaip dar viena galimybė pasirinkti, neturi įtakos 12 straipsnio 1 dalies a punkto aiškinimui. Ši galimybė pasirinkti aktuali tik asmenims, kuriems pabėgėlio statusas nesuteikiamas automatiškai remiantis 12 straipsnio 1 dalies a punktu, bet kurie vertinami remiantis II skyriumi ir gali gauti papildomos apsaugos statusą pagal V skyriaus nuostatas. Remiantis 1951 m. konvencija, asmuo privalo atitikti 1 straipsnio A skirsnio reikalavimus, kad galėtų gauti *bet kokią* apsaugą. Direktyvoje numatyta, kad asmeniui, neatitinkančiam tapačių kriterijų (numatytų 2 straipsnio c punkte ir detalčiau išdėstytų II skyriuje), vis tiek gali būti pasiūlyta tam tikra (silpnesnė) apsauga.

77 — Imperatyvi Direktyvos 13 straipsnio nuostata „suteikia pabėgėlio statusą“ (žr. ankstesnę išnašą) negali reikšti nieko kito.

78 — Pagal direktyvos VI skyriaus 18 ir 19 straipsnius.

Išvada

111. Remdamasi nurodytais argumentais, siūlau Teisingumo Teismui į *Fóvarosi Bíróság* pateiktus klausimus atsakyti taip:

1. Asmuo patenka į 2004 m. balandžio 29 d. Tarybos direktyvos 2004/83/EB dėl trečiųjų šalių piliečių ar asmenų be pilietybės priskyrimo pabėgėliams ar asmenims, kuriems reikalinga tarptautinė apsauga, jų statuso ir suteikiamos apsaugos pobūdžio būtiniausių standartų taikymo sritį tik jeigu jis iš tikrųjų pasinaudojo Jungtinių Tautų agentūros, išskyrus UNHCR, apsauga ar pagalba. Vien teisė į tokią apsaugą ar pagalbą nėra pakankamas pagrindas taikyti šią nuostatą.
2. Žodžių junginys „agentūros apsaugos ar pagalbos nutrūkimas“ reiškia, kad toks asmuo nebėra tam tikroje geografinėje vietovėje ir nebesinaudoja (ne savo noru) apsauga ar pagalba, kuria jis naudojosi prieš pat išvykdamas iš tos geografinės vietovės.
3. Žodžių junginys „šios direktyvos teikiamomis lengvatomis“ reiškia pripažinimą pabėgėliu ir automatišką pabėgėlio statuso suteikimą.