

CONCLUZIILE AVOCATULUI GENERAL

ELEANOR SHARPSTON

prezentate la 4 martie 2010¹

1. Modul în care trebuie ocrotite persoanele care și-au pierdut locuințele devenind totodată lipsite de mijloace de subzistență a reprezentat o provocare umanitară permanentă, încă de când omul a învățat să construiască arme și să le folosească împotriva propriilor vecini. Persoanele și grupurile de persoane aflate în situația descrisă mai sus sunt îndreptățite să primească asistență și protecție. Din nefericire, anumite forme de conflict generează mase importante de astfel de persoane. Țări mai prospere sau mai stabile către care acestea se deplasează pentru a solicita azil nu pot întotdeauna să facă față afluxului astfel apărut, în special în perioada imediat următoare izbucnirii unei noi conflagrații, fără ca în acest mod să nu își periclitizeze, potențial, propria prosperitate și stabilitate. Tratatul preferențial acordat unei anumite clase sau unui anumit grup de refugiați, indiferent pentru care rațiuni, va presupune, așadar – în cazul în care nu este asigurat un echilibru și nu este proporționat – tratarea într-un mod mai puțin adecvat a altor persoane care, din punct de vedere umanitar, sunt îndreptățite să solicite aceleași drepturi.

2. Comunitatea internațională a instituit, prin urmare, în cadrul Convenției de la

Geneva privind statutul refugiaților din 28 iulie 1951², norme de drept internațional umanitar cu caracter obligatoriu care definesc cine și în ce împrejurări trebuie să fie tratat ca refugiat și în ce mod trebuie să fie protejat. Toate statele membre UE sunt semnatare ale convenției menționate. La nivelul UE, obligațiile asumate de statele membre se reflectă în Directiva 2004/83³.

3. Prezenta trimitere preliminară din partea Fővárosi Bíróság (Curtea din Budapesta), efectuată în temeiul fostului articol 68

2 — Denumită în continuare „Convenția din 1951” sau „convenția”, care a consolidat și a înlocuit o serie de instrumente anterioare. Aceasta a intrat în vigoare la 22 aprilie 1954. Versiunea aplicabilă în prezenta procedură este cea care rezultă din adoptarea, în anul 1967, a Protocolului privind statutul refugiaților, încheiat la New York la 31 ianuarie 1967 (denumit în continuare „Protocolul din 1967”). Directiva 2004/83 face trimitere la convenție denumind-o „Convenția de la Geneva”, folosind ca prescurtare un termen în general utilizat pentru cele patru tratate și protocoalele aferente care au pus împreună bazele dreptului internațional umanitar și ale tratamentului rezervat victimelor de război. Din rațiuni de claritate, vom evita denumirea „Convenția de la Geneva” în cadrul prezentelor concluzii, mai puțin în citatele directe.

3 — Directiva 2004/83/CE a Consiliului din 29 aprilie 2004 privind standardele minime referitoare la condițiile pe care trebuie să le îndeplinească resortisanții țărilor terțe sau apatrizii pentru a putea beneficia de statutul de refugiat sau persoanele care, din alte motive, au nevoie de protecție internațională și referitoare la conținutul protecției acordate (JO L 304, p. 12, Ediție specială, 19/vol. 7, p. 52, denumită în continuare „Directiva 2004/83” sau „directiva”).

1 — Limba originală: engleza.

CE, privește împrejurările în care, potrivit Directivei 2004/83, un stat membru poate sau trebuie să acorde statut de refugiat unui palestinian care a formulat o solicitare de azil în respectivul stat membru.

ce recunosc caracterul social și umanitar al problemei refugiaților să facă tot ce le stă în putere pentru a evita ca această problemă să devină o sursă de tensiune între state.

Dreptul internațional

5. Articolul 1 secțiunea A din Convenția din 1951 stabilește criteriile detaliate de evaluare a posibilității de a acorda statut de refugiat unei persoane:

„Pentru scopurile prezentei convenții, termenul de refugiat se va aplica oricărei persoane:

Convenția din 1951

[...]

4. Preambulul Convenției din 1951 subliniază că prin Carta Organizației Națiunilor Unite și prin Declarația universală a drepturilor omului este afirmat principiul că ființele umane, fără deosebire, trebuie să se bucure de drepturile și de libertățile fundamentale, remarcând că Organizația Națiunilor Unite a manifestat, în mai multe rânduri, profunde solicitudini față de refugiați și s-a preocupat să le asigure acestora exercițiul cel mai larg posibil al drepturilor și libertăților fundamentale. Totodată, preambulul semnalează că, din acordarea dreptului de azil, pot rezulta sarcini deosebit de grele pentru anumite țări și că rezolvarea corespunzătoare a problemelor a căror dimensiune și caracter internațional au fost recunoscute de Organizația Națiunilor Unite nu poate fi realizată, în această ipoteză, fără o solidaritate internațională. În cadrul preambulului, se exprimă dorința ca toate statele

(2) care, ca urmare a unor temeri justificate de a fi persecutată din cauza rasei, religiei, naționalității, apartenenței la un anumit grup social sau opiniilor sale politice, se află în afara țării al cărei cetățean este și care nu poate sau, din cauza acestei temeri, nu dorește protecția acestei țări; sau care, neavând nicio cetățenie și găsin-du-se în afara țării în care avea reședința obișnuită ca urmare a unor astfel de evenimente, nu poate sau, din cauza respectivei temeri, nu dorește să se reîntoarcă.

[...]”⁴

4 — În versiunea modificată prin Protocolul anexat în anul 1967, drept recunoaștere a faptului că noi situații generatoare de refugiați au apărut de la data adoptării convenției și că toți refugiații trebuie să se bucure de un statut egal.

6. Articolul 1 secțiunea C prevede diferite circumstanțe în care dispozițiile convenției încetează să se aplice în cazul unei persoane care a îndeplinit condițiile pentru a obține statutul de refugiat potrivit articolului 1 secțiunea A – în special pentru că nu mai necesită sau ar trebui să nu mai necesite regimul de protecție.

7. Articolul 1 secțiunea D (a cărei interpretare este fundamentală în ceea ce privește prezenta trimitere preliminară) prevede următoarele:

„Această convenție nu va fi aplicabilă persoanelor care beneficiază în prezent de protecție sau de asistență din partea unui organism sau a unei instituții a Organizației Națiunilor Unite, alta decât Înaltul Comisariat al Organizației Națiunilor Unite pentru Refugiați.

Atunci când această protecție sau această asistență încetează pentru un motiv oarecare, fără ca situația acestor persoane să fi fost reglementată în mod definitiv, în conformitate cu rezoluțiile relevante ale Adunării Generale a Organizației Națiunilor Unite, aceste persoane beneficiază de drept de regimul prevăzut de prezenta convenție.”

8. Articolul 38 prevede că, la solicitarea unei Părți, Curtea Internațională de Justiție⁵ va soluționa orice diferend apărut între Părțile

5 — Denumită în continuare „CIJ”.

la convenție referitor la interpretarea sau la aplicarea acesteia.

*Rezoluțiile Adunării generale a ONU cu privire la situația din Palestina*⁶

9. În urma evenimentelor din cel de al Doilea Război Mondial și în special a Holocaustului, Organizația Națiunilor Unite fost de acord cu propunerile de divizare a Palestinei formulate de Comisia specială pentru Palestina a Organizației Națiunilor Unite⁷ [Rezoluția 181 (II) din 29 noiembrie 1947]. La 14 mai 1948, a fost proclamat Statul Israel. De îndată după aceasta, a urmat ceea ce rezoluțiile ONU ulterioare au numit „conflictul din anul 1948”. Prin Rezoluția 273 (III) din 11 mai 1949, Organizația Națiunilor Unite a recunoscut Statul Israel ca membru al organizației.

10. Ca urmare a conflictului din anul 1948, mulți palestinieni au devenit persoane strămutate. Prin Rezoluția 212 (III) din 19 noiembrie

6 — Aspectul dacă rezoluțiile Adunării Generale a ONU reprezintă „norme de drept” *strictu sensu* este unul încă nesoluționat [a se vedea, spre exemplu, Opinia consultativă a Curții Internaționale de Justiție cu privire la legalitatea amenințării cu folosirea armelor nucleare (ICJ Reports, 1996, p. 226) pentru o discuție referitoare la valoarea normativă a rezoluțiilor]. Acest aspect nu necesită însă o analiză detaliată pentru scopurile prezentelor concluzii.

7 — Denumit în continuare „UNSCOP”.

1948 a fost înființată Agenția Organizației Națiunilor Unite de Ajutorare a Refugiaților Palestinieni pentru a acorda asistență temporară imediată acestor persoane. Prin Rezoluția 302 (IV) a Adunării Generale din 8 decembrie 1949, Organizația a creat Agenția ONU de Ajutorare și Construcție pentru Refugiații Palestinieni din Orientul Apropiat⁸.

11. De la crearea sa în 1949, mandatul UNRWA a fost reinnoit o dată la trei ani. Actualul mandat expiră în 2011⁹. Zona de operațiuni a agenției cuprinde cinci „sectoare”: Liban, Republica Arabă Siriană, Iordania, Cisiordania (inclusiv Ierusalimul de Est), precum și Fâșia Gaza¹⁰.

Instrucțiunile consolidate privind eligibilitatea și înregistrarea (CERI)

12. CERI emise de UNRWA definesc „persoanele care îndeplinesc criteriile UNRWA

privind calitatea de refugiat palestinian” ca fiind „persoanele a căror reședință obișnuită se găsea în Palestina în perioada cuprinsă între 1 iunie 1946 și 15 mai 1948 și care și-au pierdut atât locuințele, cât și mijloacele de subsistență ca urmare a conflictului din anul 1948”¹¹. O serie de alte persoane determinate, chiar dacă nu întrunesc criteriile UNRWA privind refugiații palestinieni, sunt, de asemenea, eligibile pentru a beneficia de serviciile UNRWA¹². UNRWA califică aceste două categorii, împreună, drept „persoane care sunt eligibile pentru a beneficia de serviciile UNRWA în temeiul înregistrării în Sistemul de Înregistrare al Agenției și al obținerii unui permis de înregistrare UNRWA, ca dovadă a înregistrării”¹³.

13. Există, în plus, anumite alte categorii de persoane care pot beneficia de serviciile UNRWA, *fără* a fi înregistrate în Sistemul

⁸ — Denumit în continuare „UNRWA”.

⁹ — A se vedea Rezoluția Adunării Generale nr. 62/02.

¹⁰ — A se vedea CERI, punctul VII. E. Din rațiuni de simplitate, vom face referire la zona de operațiuni a UNRWA folosind denumirea „zona UNRWA”.

¹¹ — Pagina de internet a UNRWA: <http://www.un.org/unrwa/overview/qa.html>; CERI, punctul III.A.1. Punctul VII (Glosar și definiții) repetă această definiție (la punctul VII.J). Aceasta cuprinde totodată definiții ale altor termeni utilizați mai jos în prezenta secțiune a concluziilor.

¹² — Acestea sunt „persoane care la momentul înregistrării inițiale nu îndeplineau criteriile UNRWA pentru a fi recunoscuți drept refugiați palestinieni, însă care au suferit pierderi semnificative și/sau au fost supuse unor rele tratamente în contextul conflictului din anul 1948 din Palestina; sunt deopotrivă incluse persoanele care fac parte din familia celor înregistrați” (CERI, punctul III.A.2). Astfel de persoane, deși erau înregistrate de UNRWA, nu sunt considerate parte a populației de refugiați înregistrați aflate pe listele agenției. Potrivit paginii de internet a UNRWA, există în prezent aproximativ 4.6 milioane de persoane înregistrate la UNRWA.

¹³ — CERI, punctul III.A. În alte documente, UNRWA arată că „serviciile UNRWA sunt disponibile pentru toate persoanele care locuiesc în aria sa de operațiuni și îndeplinesc criteriile din definiție, sunt înregistrate de agenție și necesită asistență” (www.un.org/unrwa/refugees/whois.html).

de înregistrare al UNRWA¹⁴. Acestea includ „persoanele neînregistrate, strămutate ca urmare a ostilităților din anul 1967 și ulterior”¹⁵ și „persoanele neînregistrate care trăiesc în taberele și în comunitățile de refugiați”¹⁶.

Statutul Oficiului ICNUR

14. Înalțul Comisariat al Organizației Națiunilor Unite pentru Refugiați¹⁷ a fost creat la 14 decembrie 1950 prin Rezoluția 428 (V) a Adunării Generale a ONU. ICNUR este un organ subsidiar al Organizației Națiunilor

14 — CERJ, punctul III.B. UNRWA afirmă că programele sale „păstrează un dosar complet” asupra acestor persoane. Din motive de înțeles, UNRWA nu intenționează totuși să ateste dacă o anumită persoană, care nu este înregistrată și care nu a beneficiat efectiv de asistență, este, cu toate acestea, potențial îndreptățită să primească asistență (a se vedea punctul 71 de mai jos).

15 — UNRWA își pune serviciile la dispoziția persoanelor din această categorie potrivit practicii curente în materie și/ sau pe baza acordurilor cu statul gazdă. În cadrul Rezoluției 2252 (ES-V) din 4 iulie 1967, Adunarea Generală a ONU a sancționat eforturile depuse de UNRWA „pentru a oferi asistență umanitară, în măsura posibilului, în condiții de urgență și ca măsuri temporare, altor persoane din regiune care sunt în prezent strămutate și se confruntă cu o nevoie stringentă de asistență continuă ca rezultat al recentelor ostilități”. Împrejurarea că, din nefericire, această nevoie de asistență umanitară nu este una temporară o dovedește faptul că termenii utilizați de Rezoluția 2252 (ES-V) au fost reluați în numeroase rânduri în rezoluții ulterioare ale Adunării Generale, cel mai recent prin Rezoluția 64/L.13 din 13 noiembrie 2009.

16 — „Aceste persoane beneficiază de serviciile (de exemplu, servicii de igienă și medicale) pe care UNRWA le oferă în cadrul taberelor de refugiați și al comunităților în ansamblu” (CERJ, punctul III.B).

17 — Denumit în continuare „ICNUR”.

Unite potrivit articolului 22 din Carta ONU. Funcțiile ICNUR sunt definite prin statutul său¹⁸.

15. Articolul 6 din statut stabilește sfera de competențe ale ICNUR. În temeiul articolului 7 litera (c), cu toate acestea, competențele sale nu includ situația unei persoane care continuă să primească protecție sau asistență din partea altor organe sau agenții ale Organizației Națiunilor Unite.

Declarațiile ICNUR

16. Ocazional, ICNUR face declarații care se bucură de putere persuasivă, fără a avea însă forță obligatorie¹⁹. Înalțul Comisariat a publicat diferite declarații care se referă la interpretarea articolului 1 secțiunea D din Convenția din 1951: un comentariu în Ghidul său privind procedurile și criteriile pentru determinarea statutului de refugiat în temeiul Convenției din 1951 și al Protocolului din 1967, o notă publicată în anul 2002 (și revizuită în anul

18 — Anexat la rezoluția menționată.

19 — Potrivit considerentului (15) al Directivei 2004/83, „[c] onșultările cu [ICNUR] pot cuprinde indicații utile pentru statele membre atunci când sunt invitate să se pronunțe cu privire la eventuala acordare a statutului de refugiat”. Pentru o discuție suplimentară cu privire la valoarea declarațiilor ICNUR, a se vedea Hathaway, *The Right of Refugees under International Law*, Cambridge University Press, 2005, p. 112-118, în special diferențele de valoare normativă pe care autorul le stabilește între (a) Concluziile Comitetului executiv (cele mai recunoscute), (b) Ghidul și (c) alte declarații emise pentru orientare. Documentele ICNUR menționate în prezentele concluzii fac parte din categoriile (b) și (c).

2009) și o declarație din anul 2009 (revizuită, la rândul său), care se referă în mod expres la cazul doamnei Bolbol. Intenționăm să privim această ultima declarație ca pe o adresă neoficială depusă în calitate de *amicus curiae*.

de asistență menționată, iar determinarea statutului său de refugiat poate fi efectuată în conformitate cu criteriile din Convenția din 1951. În continuare, Ghidul precizează că, în principiu, ar trebui să fie suficient să se arate că împrejurările inițiale în temeiul cărora persoana a beneficiat de protecție sau de asistență din partea UNRWA încă persistă și că încetarea și clauza de excludere²¹ nu se aplică în cazul său.

Ghidul ICNUR

Nota din anul 2002

17. Ghidul definește articolul 1 secțiunea D ca pe o dispoziție prin efectul căreia persoanele care, deși îndeplinesc toate cerințele în materie, sunt excluse de la recunoașterea statutului de refugiat. Se prevede că excluderea în conformitate cu această clauză vizează orice persoană care beneficiază de protecție sau de asistență din partea UNRWA, subliniindu-se că UNRWA funcționează doar în anumite zone din Orientul Mijlociu și că asistența și protecția sunt acordate numai în acele teritorii²⁰. Astfel, un refugiat din Palestina care se află în afara zonelor respective nu beneficiază

18. În nota publicată în anul 2002²², ICNUR consideră că cele două teze din articolul 1 secțiunea D au mai curând un caracter alternativ decât cumulativ. Potrivit acestei note, articolul 1 secțiunea D se aplică refugiaților palestinieni, definiți în sensul Rezoluției 194 (III) din 11 decembrie 1948, sau persoanelor strămutate, în sensul Rezoluției 2252 (ES-V) din 4 iulie 1967²³. Persoanele care locuiesc în zonele UNRWA și care sunt fie înregistrate,

20 — Ghidul arată că, deși, în prezent, UNRWA este singurul organism sau instituție în afara ICNUR care oferă protecție sau asistență potrivit articolului 1 secțiunea D, în trecut a mai existat o astfel de instituție (Agenția Organizației Națiunilor Unite pentru Reconstrucție în Coreea) și, potențial, astfel de organisme ar putea fi create în viitor.

21 — Articolul 1 secțiunea C (încetare), secțiunea E și secțiunea F (excludere).

22 — ICNUR a emis, în anul 2009, o versiune revizuită a acestei note. În cadrul notelor de subsol din prezenta secțiune am marcat modificările relevante.

23 — Versiunea revizuită din anul 2009 face să devină clar că sunt incluși și descendenții.

fie pot fi înregistrate de agenție²⁴ ar trebui considerate ca beneficiind de protecție și de asistență din partea UNRWA și, așadar, ca intrând sub incidența primei teze a articolului 1 secțiunea D și ca neîncadrându-se în domeniul de aplicare al Convenției din 1951.

Nota din anul 2009

19. ICNUR consideră că prin a doua teză a articolului 1 secțiunea D se conferă în mod automat dreptul de a beneficia de prevederile Convenției din 1951 persoanelor care se află în afara zonelor UNRWA²⁵, care sunt însă deopotrivă refugiați palestinieni, în sensul Rezoluției 194 (III) din 11 decembrie 1948, sau persoane strămutate, în sensul Rezoluției 2252 (ES-V) din 4 iulie 1967. Această categorie include persoanele care nu au avut niciodată reședința în zonele UNRWA și, prin urmare, sunt cuprinse în sfera de competențe a ICNUR²⁶. Cu toate acestea, persoanele menționate pot reveni (ori pot fi returnate) în zonele UNRWA²⁷. În acest caz, le va fi aplicabilă prima teză a articolului 1 secțiunea D.

20. În mod similar, nota din anul 2009 pornește de la modul de redactare a Rezoluțiilor 194 (III) și 2252 (ES-V). ICNUR consideră că termenul „beneficiază” din cadrul primei teze a articolului 1 secțiunea D include, „care poate beneficia” de protecție și de asistență din partea UNRWA, remarcând totodată că, pentru a fi îndreptățite să primească asistență, persoanele în cauză trebuie să se găsească în cadrul zonei UNRWA²⁸. În ceea ce privește a doua teză a articolului 1 secțiunea D, ICNUR adaugă față de argumentele prezentate în nota din anul 2002 că, în opinia sa, formularea „a încetat pentru un motiv oarecare” include circumstanțele în care o anume persoană, înregistrată anterior de UNRWA, s-a deplasat în afara limitelor zonei UNRWA²⁹.

24 — Versiunea revizuită din anul 2009 nu include această cerință, indicând că persoana interesată trebuie numai să se afle în interiorul zonei UNRWA pentru a se prezuma că beneficiază de protecție și de asistență.

25 — Versiunea revizuită din anul 2009 arată că aceste persoane intră sub incidența celei de a doua teze, deoarece „nu beneficiază în prezent” (iar nu că „nu mai beneficiază”) de protecție și de asistență și, prin urmare, protecția sau asistența „a încetat”.

26 — Versiunea revizuită din anul 2009 elimină formularea „și intră în sfera de competențe a ICNUR” de la acest punct.

27 — Versiunea revizuită din anul 2009 nu abordează conceptul „returnare”.

28 — Versiunea revizuită a acestei note adoptă analiza din versiunea revizuită a notei din anul 2002 și adaugă că toate persoanele care intră sub incidența formulării din Rezoluțiile 194 (III) și 2252 (ES-V), ca și descendenții acestora, care se află în zona UNRWA, „beneficiază în prezent [...] de protecție și de asistență” în sensul articolului 1 secțiunea D.

29 — Versiunea revizuită nu analizează sensul expresiei „a încetat pentru un motiv oarecare”, indicând numai că persoanele care se deplasează din zona UNRWA către exteriorul acesteia și revin ulterior vor intra, pe rând, sub incidența alineatelor (1) și (2) ale articolului 1 secțiunea D, indiferent de motivul plecării sau al revenirii.

Dreptul Uniunii Europene*Poziția comună 96/196/JAI*

22. Articolul 12 din Poziția comună³¹ este intitulat „Articolul 1 secțiunea D din Convenția de la Geneva”. Acesta prevede următoarele:

Tratatul CE

21. Potrivit articolului 63 CE³⁰:

„Orice persoană care se sustrage în mod deliberat de la protecția și asistența prevăzute la articolul 1 D din Convenția de la Geneva nu mai intră automat de drept sub incidența acestei convenții. În acest caz, urmează ca statutul de refugiat să fie, în principiu, determinat în conformitate cu articolul 1 secțiunea A.”

[...] Consiliul [...] adoptă:

Directiva 2004/83

1. „măsurile privind azilul, în conformitate cu Convenția de la Geneva din 28 iulie 1951 și cu Protocolul din 31 ianuarie 1967 privind statutul refugiaților, precum și cu alte tratate din domeniu [...] [...]”

23. Consiliul European de la Tampere a pus bazele programului legislativ european în domeniul spațiului de libertate, securitate și justiție în UE cunoscut sub denumirea de Programul de la Haga. Directiva 2004/83 face parte din acest program, stabilind standardele minime pe care trebuie să le îndeplinească resortisanții țărilor terțe sau apatrizii pentru a obține statutul de refugiat sau de persoană îndreptățită să primească protecție subsidiară (cum ar fi ordinele de nereturnare).

30 — Ca urmare a intrării în vigoare a Tratatului de la Lisabona, articolul 63 alineatele (1) și (2) CE sunt reproduse, într-o formă ușor modificată, la articolul 78 alineatele (1) și (2) TFUE. Trebuie remarcat în special că TFUE impune Parlamentului European și Consiliului să adopte măsurile referitoare la sistemul european comun de azil, care cuprinde, între altele, un regim comun de azil și de protecție subsidiară pentru resortisanții țărilor terțe. Articolul 63 alineatul (3) litera (a) CE este preluat (cu ușoare modificări) la articolul 79 alineatul (2) litera (a) TFUE.

31 — Poziția Comună din 4 martie 1996 definită de Consiliu în temeiul articolului K.3 din Tratatul privind Uniunea Europeană referitoare la aplicarea armonizată a definiției termenului „refugiat” în sensul articolului 1 din Convenția de la Geneva din 28 iulie 1951 privind statutul refugiaților (JO L 63, p. 2, Ediție specială, 19/vol. 1, p. 14).

24. Potrivit considerentului (3) al Directivei 2004/83, „Convenția de la Geneva și protocolul aferent constituie elementul cheie al sistemului juridic internațional de protecție a refugiaților”. Considerentul (6) arată că „[o]biectivul principal al prezentei directive este, pe de o parte, să se asigure că toate statele membre pun în aplicare criteriile comune de identificare a persoanelor care au o nevoie reală de protecție internațională și, pe de altă parte, să asigure un nivel minim de beneficii respectivelor persoane în toate statele membre”.

25. Articolul 2 litera (c) din directivă reflectă articolul 1 secțiunea A punctul (2) din Convenția din 1951. Potrivit acestuia, „refugiat” înseamnă „orice resortisant al unei țări terțe care, ca urmare a unei temeri bine fondate de a fi persecutat din cauza rasei sale, a religiei, a naționalității, a opiniilor politice sau a apartenenței la un anumit grup social, se află în afara țării al cărei cetățean este și care nu poate sau, din cauza acestei temeri, nu dorește să solicite protecția respectivei țări sau orice apatrid care, aflându-se din motivele menționate anterior în afara țării în care avea reședința obișnuită, nu poate sau, din cauza acestei temeri, nu dorește să se întoarcă în respectiva țară și care nu intră în domeniul de aplicare al articolului 12”.

26. Capitolul III din directivă are ca obiect recunoașterea calității de refugiat. Articolul 12, care se regăsește în capitolul menționat, reflectă prevederile

articolului 1 secțiunea D din Convenția din 1951. Îndeosebi, articolul 12 alineatul (1) litera (a) reflectă articolul 1 secțiunea D din convenție, fiind formulat astfel:

„Orice resortisant al unei țări terțe sau orice apatrid este exclus de la recunoașterea statutului de refugiat în cazul în care:

- (a) intră în domeniul de aplicare al articolului 1 secțiunea D din Convenția de la Geneva privind protecția sau asistența acordată de un organism sau de o instituție a Organizației Națiunilor Unite, alta decât Înaltul Comisariat al Organizației Națiunilor Unite pentru Refugiați. În cazul în care această protecție sau asistență încetează din orice motive, fără ca situația acestor persoane să fi fost definitiv soluționată în conformitate cu rezoluțiile relevante ale Adunării Generale a Organizației Națiunilor Unite, persoanele în cauză pot beneficia *ipso facto* de dispozițiile prezentei directive”.

27. Articolul 13 din directivă prevede că statutul de refugiat se acordă „oricărui resortisant al unei țări terțe sau oricărui apatrid care îndeplinește condițiile necesare pentru a fi considerat refugiat în conformitate cu capitolele II [Evaluarea cererilor de protecție internațională] și III [Condiții pentru a fi considerat refugiat]”.

28. Capitolele V și VI din directivă privesc calificarea pentru protecția subsidiară și, respectiv, statutul conferit prin aceasta. În

special, articolul 18 conține prevederi privind acordarea statutului conferit prin protecție subsidiară unui apatrid eligibil pentru protecție subsidiară în conformitate cu capitolele II și V.

denumit în continuare „BAH”) să i se acorde statutul de refugiat, deoarece, în cazul în care autoritatea nu i-ar prelungi permisul de ședere, nu dorea să se întoarcă în Fâșia Gaza, despre care a declarat că este nesigură, din cauza conflictului dintre Fatah și Hamas.

29. Articolul 38 alineatul (1) precizează că directiva trebuie transpusă în dreptul intern înainte de 10 octombrie 2006. La data producerii faptelor care fac obiectul prezentei acțiuni, articolul 12 alineatul (1) litera (a) din directivă nu fusese transpus în dreptul intern în Ungaria, deși termenul de transpunere expirase. Ambele părți din procedura națională sunt de acord că articolul 12 alineatul (1) litera (a) din directivă este suficient de clar, precis și necondiționat pentru a fi invocat direct de reclamantă împotriva autorității naționale competente.

31. Cererea doamnei Bolbol a fost formulată în temeiul celei de a doua teze a articolului 1 secțiunea D din Convenția din 1951, pe baza faptului că este o persoană de origine palestiniană cu reședința în afara zonei UNRWA. Numai tatăl acesteia se mai găsește în Fâșia Gaza, unde ocupă un post de lector universitar. Toți ceilalți membri ai familiei sale au emigrat.

Faptele, procedura și întrebările preliminare

30. La 10 ianuarie 2007, doamna Bolbol, apatrid palestinian, s-a deplasat din Fâșia Gaza în Ungaria, alături de soțul său, în temeiul unei vize. La sosire, aceasta a solicitat și a primit un permis de ședere din partea autorității competente în materia situației cetățenilor străini. La 21 iunie 2007, doamna Bolbol a solicitat *Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal* (Oficiul pentru Imigrare și Cetățenie,

32. Nu poate fi contestat faptul că doamna Bolbol nu a recurs în mod efectiv la protecția sau la asistența oferită de UNRWA atât timp cât s-a aflat în Fâșia Gaza. Solicitarea sa se întemeiază pe dreptul abstract de a beneficia de o astfel de protecție. În susținerea cererii formulate, aceasta a prezentat un permis de înregistrare UNRWA emis pentru familia vărului primar al tatălui său. Cu toate acestea, BAH contestă existența unei legături de rudenie în lipsa unei probe directe în acest sens. UNRWA nu a confirmat în mod expres dacă doamna Bolbol are dreptul să fie înregistrată³².

32 — A se vedea nota de subsol 14 de mai sus (avocatul doamnei Bolbol a solicitat confirmarea acestui fapt). Chiar și în cazul în care doamna Bolbol nu ar fi eligibilă pentru înregistrare, ar putea totuși (dacă s-ar afla în cadrul zonei UNRWA) să beneficieze de asistență: a se vedea punctele 10-12 de mai sus.

33. Prin decizia din 14 septembrie 2007, BAH a respins cererea doamnei Bolbol de acordare a statutului de refugiat³³, plasând-o totodată sub protecția unui ordin de nereturnare³⁴, pentru motivul că readmisia palestinienilor se află la discreția autorităților israeliene și că doamna Bolbol ar fi expusă riscului de a fi supusă torturii sau de a suferi tratamente inumane sau degradante în Fâșia Gaza din cauza condițiilor critice care persistă acolo.

34. Doamna Bolbol a contestat decizia BAH de respingere a cererii de acordare a statutului de refugiat la Fővárosi Bíróság, care a dispus suspendarea procedurii și a trimis Curții următoarele întrebări preliminare:

„În vederea aplicării articolului 12 alineatul (1) litera (a) din Directiva 2004/83/CE a Consiliului:

- 2) Încetarea protecției sau a asistenței din partea agenției respective presupune șederea în afara zonei de operațiuni a agenției, încetarea activității agenției, faptul că aceasta nu mai poate acorda protecția sau asistența sau, eventual, un obstacol obiectiv din cauza căruia persoana îndreptățită nu poate recurge la protecția sau la asistența în cauză?
- 3) Faptul de a putea beneficia de regimul directivei înseamnă recunoașterea statutului de refugiat sau a oricăreia dintre cele două forme de protecție incluse în domeniul de aplicare al directivei (recunoașterea statutului de refugiat și acordarea de protecție subsidiară) în funcție de decizia statului membru sau, eventual, nu implică în mod automat niciuna dintre cele două forme, ci doar că înseamnă includerea în domeniul de aplicare *ratione personae* al Directivei?”
- 1) Trebuie să se considere că o persoană beneficiază de protecția și de asistența unei agenții a Organizației Națiunilor Unite pentru simplu fapt că are dreptul la protecția sau la asistența menționată, sau este necesar să fi recurs în mod efectiv la protecția sau la asistența respectivă?

33 — Din decizia de trimitere ar reieși că decizia respectivă avea ca temei articolul 3 alineatul (1) din Menedékjogról Szólo 1997. Évi CXXXIX. Törvény (denumită în continuare „Met”).

34 — Din decizia de trimitere ar reieși de asemenea că aceasta avea ca temei articolul 38 alineatul (2) din Met și articolul 5 alineatul (1) din Hamadik Országbeli Állampolgárok Beutazásáról és Tartózkodásáról Szólo 2007. Évi II. Törvény.

35. Doamna Bolbol, guvernele belgian, german, francez, ungar și al Regatului Unit, precum și Comisia au depus observații scrise. În afara guvernului Regatului Unit, toate celelalte părți au participat la ședința din 20 octombrie 2009 și au prezentat observații orale.

Analiză

Directiva și Convenția din 1951

36. Deși Uniunea Europeană nu este, ca atare, semnatară a convenției, articolul 63 alineatul (1) CE prevede expres că politica comună în materie de azil trebuie să fie adoptată în conformitate cu Convenția din 1951 și cu Protocolul din 1967. Directiva 2004/83, al cărei temei legal este articolul 63 alineatul (1) CE, descrie în preambul convenția ca pe un „element cheie” în privința protecției refugiaților. Directiva are în mod evident ca menire să asigure îndeplinirea, prin norme comunitare comune, a obligațiilor internaționale asumate de statele membre. Prevederile directivei trebuie, prin urmare, să fie interpretate în conformitate cu Convenția din 1951³⁵.

37. Curtea Internațională de Justiție nu s-a pronunțat până în prezent cu privire la interpretarea articolului 1 secțiunea D din Convenția din 1951, deși ICNUR și-a exprimat punctul de vedere pe această temă³⁶. O exa-

minare (neexhaustivă) a deciziilor relevante pronunțate de instanțele naționale ale statelor membre evidențiază o serie de discrepanțe vizibile, atât în abordare, cât și în privința rezultatului³⁷ (reflectate în observațiile prezentate de statele membre care au intervenit în aceste proceduri). Desigur însă, niciuna dintre aceste interpretări nu are caracter obligatoriu pentru Curtea de Justiție.

38. Pentru a răspunde la întrebările adresate de instanța de trimitere, considerăm deopotrivă logic și util să analizăm, mai întâi, articolul 1 secțiunea D din convenție, înainte de a reveni asupra aplicării acestei analize la dispozițiile de dreptul UE³⁸.

39. De asemenea, este esențial să se delimiteze în mod clar domeniul de interes al prezentei cauze. Atât articolul 12 alineatul (1) litera (a) din Directiva 2004/83, cât și articolul 1 secțiunea D din Convenția din 1951 fac trimitere, în general, la „protecția sau asistența” din partea „organelor sau instituțiilor” ONU. Cu toate acestea, cererea formulată de doamna Bolbol la instanța națională se bazează pe pretinsul său drept de a beneficia de asistență

35 — A se vedea în acest sens Hotărârea din 2 martie 2010, Salahadin Abdulla (C-175, C-176, C-178 și C-179/08, Rep., p. I-1493, punctele 52 și 53).

36 — A se vedea Manualul ICNUR, precum și cele două note menționate la punctele 18 și 20 de mai sus. CIJ deține competența exclusivă, potrivit articolului 38, de a pronunța decizii general recunoscute cu privire la înțelesul prevederilor Convenției din 1951.

37 — Spre comparație, a se consulta abordarea aleasă de Court of Appeal din Regatul Unit în cauza El-Ali [2003] 1 WLR 95, precum și concluzia dedusă de Conseil du Contentieux des Etrangers din Belgia în Deciziile din 21 aprilie 2009 și din 14 mai 2009 (cauzele numărul 26 112 și, respectiv, 27 366).

38 — Aceasta este situația cu atât mai mult cu cât articolul 12 alineatul (1) litera (a) reprezintă practic transpunerea directă a conceptelor și a modului de redactare a articolului 1 secțiunea D din Convenția din 1951. Cu toate acestea, decizia Curții va avea efect, evident, numai cât privește directiva.

din partea UNRWA, iar observațiile tuturor părților prezentate în fața Curții au abordat tematica exclusiv prin referire la rolul UNRWA (și nu în termeni generali). Prin urmare, vom urma această abordare în prezentele concluzii.

40. Așadar, vom analiza, în primul rând, contextul istoric care a caracterizat redactarea articolului 1 secțiunea D din Convenția din 1951 (alături de lucrările pregătitoare)³⁹. În continuare, vom descrie considerațiile călăuzitoare pe care le considerăm aplicabile, înainte de a examina problemele specifice de interpretare ce trebuie abordate. În sfârșit, revenind la Directiva 2004/83, vom cerceta, rând pe rând, întrebările adresate.

Contextul istoric și lucrările pregătitoare

41. Redactarea Convenției din 1951 a avut loc pe fundalul recentului conflict, al devastării

39 — Deși dreptul internațional își propune să facă să primeze înțelesul normal și comun al prevederilor unui tratat (potrivit articolului 31 din Convenția de la Viena privind dreptul tratatelor, denumită în continuare „CVDT”), nici CVDT (potrivit articolului 32), nici principiile generale de drept internațional referitoare la lucrările pregătitoare ale unui tratat și circumstanțele în care a fost încheiat acesta nu permit să se stabilească înțelesul unui termen atunci când interpretarea bazată pe înțelesul normal al unei dispoziții, în lumina obiectului și al scopului acesteia, nu ar reuși să înlăture aspectele ambigue sau neclare ale termenului. Pentru o discuție aprofundată, a se vedea Sinclair, *The Vienna Convention on the Law of Treaties*, a doua ediție, Manchester University Press, 1984, p. 141 și următoarele.

și al strămutării populației locale. Al doilea război mondial a produs un număr mare de persoane strămutate în Europa. Un lanț de evenimente separate, dar conexe a condus, cu participarea comunității internaționale, la divizarea Palestinei, urmată de proclamarea Statului Israel. În conflictele regionale care au precedat și au urmat acestui eveniment, un număr semnificativ de persoane a fost strămutat.

42. Fiind formulat în termeni generali, articolul 1 secțiunea D poate fi aplicabil în orice situație în care „alte organisme sau instituții ONU” oferă „protecție sau asistență” unor persoane care, în alte circumstanțe, s-ar încadra în domeniul de aplicare *ratione personae* al Convenției din 1951. Astfel, ONU tocmai începuse să acorde asistență specifică în legătură cu conflictul din Coreea⁴⁰. Dincolo de acest aspect, lucrările pregătitoare evidențiază în mod clar că, în cadrul Conferinței plenipotențiarilor privind statutul refugiaților și apatrizilor⁴¹, situația Palestinei a reprezentat principala preocupare la momentul elaborării articolului 1 secțiunea D.

40 — A se vedea nota de subsol 20 de mai sus.

41 — Denumită în continuare „Conferința plenipotențiarilor”.

43. Procesele-verbale ale reuniunilor Conferinței plenipotențiarilor pot fi interpretate ca reflectând trei preocupări principale⁴²: în primul rând, necesitatea de a preveni un exod în masă din zona geografică ce a alcătuit Palestina⁴³; în al doilea rând, dorința anumitor state de a menține vizibilitatea politică a persoanelor strămutate ca urmare a evenimentelor din 1948⁴⁴ și, în al treilea rând, necesitatea de a evita o suprapunere a competențelor între ICNUR și UNRWA⁴⁵. Toate aceste preocupări se concentrează (din motive istorice) asupra consecințelor, exprimate în termeni de persoane strămutate care necesită asistență, situației din Palestina. În cadrul analizării articolului 1 secțiunea D în scopurile prezentei cauze, vom considera acesta ca fiind punctul de plecare istoric.

44. Lucrările pregătitoare, de asemenea, par să abordeze strămutarea palestinienilor ca fiind, în esență, o problemă care afectează un grup de persoane colectiv⁴⁶. Cu toate acestea, deși categoria de palestinieni strămutați a format obiectul articolului 1 secțiunea D din punct de vedere istoric, dispoziția în sine trebuie să fie interpretată astfel încât să devină inteligibilă și aplicabilă la cazul unei persoane fizice. O astfel de abordare reflectă faptul că dreptul internațional în integralitatea sa acordă o mare importanță dreptului la autodeterminare (un drept colectiv pentru grupuri de persoane)⁴⁷, dar, în același timp, dreptul internațional umanitar are ca fundament principiile privind respectul pentru persoană și pentru indivizii din cadrul unui grup⁴⁸.

42 — O serie de organisme internaționale au interpretat, succesiv, prevederile unui tratat din perspectiva voinței comune contemporane a părților contractante [a se vedea, de exemplu, Decizia CIJ în cauza „Frontiera terestră și maritimă dintre Camerun și Nigeria”, ICJ Reports 2002, p. 303, paragraful 59, și Decizia privind delimitarea frontierei dintre Eritreea și Etiopia din 13 aprilie 2002 pronunțată de Comisia pentru frontiera Eritreea-Etiopia, paragrafele 3.3, 3.4 și 3.13, care face trimitere la decizia tribunalului arbitral din cauza Frontiera Argentina/Chile, (1966) 38 ILR 10, p. 89].

43 — A se vedea declarațiile reprezentanților Italiei și Irakului la cea de a 19-a reuniune, precum și ale reprezentantului Franței la cea de a 29-a reuniune a Conferinței plenipotențiarilor.

44 — A se vedea declarațiile reprezentantului Egiptului la cea de a 19-a reuniune, precum și la cea de a 29-a reuniune a Conferinței plenipotențiarilor.

45 — A se vedea declarațiile reprezentantului Egiptului la cea de a 19-a reuniune, precum și ale reprezentantului Franței la cea de a 20-a reuniune a Conferinței plenipotențiarilor.

46 — A se vedea, de exemplu, declarațiile făcute de președintele conferinței în cadrul celei de a 19-a reuniuni, ale reprezentantului Franței la cea de a 20-a reuniune și ale reprezentantului Statelor Unite ale Americii la cea de a 21-a reuniune a Conferinței plenipotențiarilor.

47 — A se vedea, de exemplu, articolul 1 alineatul (2) din Carta Organizației Națiunilor Unite. Conceptul de autodeterminare s-a dezvoltat în paralel cu procesul de decolonizare și, ca urmare, tinde să dețină o componentă teritorială puternică (a se vedea Shaw, *International Law*, a cincea ediție, Cambridge University Press, 2008). Astfel, este dificil să fie aplicat unor grupuri de refugiați sau de apatrizi. Problema aplicabilității sale în ceea ce îi privește pe palestinienii strămutați face obiectul unor vii dezbateri [a se vedea între altele Opinia consultativă a CIJ în cauza privind Consecințele legale ale construcției unui zid în Teritoriile Ocupate (ICJ Reports, 2004, p. 136)].

48 — A se vedea preambulul și articolul 1 alineatul (3) din Carta ONU. Această analiză se reflectă într-un aspect esențial al articolului 1 secțiunea A din convenție, potrivit căruia, pentru a obține statut de refugiat, o persoană trebuie să demonstreze o temere justificată de a fi persecutată, ca individ, în parametrii unui risc general la adresa unui grup de persoane care împărtășesc o trăsătură comună.

45. Compromisul obținut prin negociere, a cărei expresie este articolul 1 secțiunea D, individualizează, în mod special, palestinienii strămutați pentru a li se acorda o atenție specială și, în anumite privințe, o protecție specială în cadrul general al dreptului internațional al refugiaților.

46. Deși este o dispoziție scurtă, articolul 1 secțiunea D dă naștere multor întrebări fără răspuns. Se pot distinge cel puțin patru domenii ample pătrunse de obscuritate – două care decurg din prima teză și două care au la bază a doua teză – care trebuie rezolvate pentru a răspunde la întrebările preliminare adresate Curții în prezenta cauză⁴⁹.

47. În primul rând, ce înseamnă, într-un sens geografic și/sau temporal, „persoane care în prezent beneficiază [...] de protecție sau de asistență”? În al doilea rând, trebuie ca aceste persoane să beneficieze efectiv de protecție sau de asistență ori este suficient că acestea ar fi îndreptățite să le primească? (Drept întrebare subsidiară, relevantă în mod specific în ceea ce privește interpretarea directivei și în cadrul procedurii în fața instanței naționale: care este efectul înregistrării formale la UNRWA? Este acesta unul de fond sau numai *ad probationem*?) În al treilea rând, în ce condiții ar trebui să se conchidă că o astfel de

„protecție sau asistență a încetat pentru un motiv oarecare”? În al patrulea rând, ce sens trebuie să fie atribuit formulării „aceste persoane beneficiază de plin drept de regimul acestei convenții”?

Considerații călăuzitoare

48. Astfel cum reiese din observațiile scrise și orale prezentate la Curte, textul propriu-zis al articolului 1 secțiunea D poate primi o mare varietate de interpretări diferite. Prin urmare, considerăm că este esențial să expunem, în mod clar și lipsit de ambiguitate, principiile care călăuzesc raționamentul pe care îl urmăm.

49. În primul rând, toți refugiații autentici merită să beneficieze de protecție și de asistență. Orice interpretare ce ar duce la apariția unui hiat de protecție pentru oricare dintre aceste persoane trebuie, așadar, respinsă *a priori*.

50. În al doilea rând, intenția de la momentul redactării articolului 1 secțiunea D era în mod evident aceea de a acorda o formă oarecare de

49 — Din lucrările pregătitoare pare a reieși că nici delegația egipteană, la inițiativa căreia a fost adăugată a doua teză la propunerea de text care a devenit articolul 1 secțiunea D, nu deținea certitudinea în ceea ce privește finalitatea urmărită de teza respectivă în ansamblu: a se vedea declarațiile reprezentantului Egiptului la cea de a 19-a și la cea de a 20-a reuniune a Conferinței plenipotențiarilor.

tratament și atenție speciale palestinienilor strămutați⁵⁰.

51. În al treilea rând, oricare ar fi fost așteptările inițiale ale Adunării Generale (astfel cum au fost redată în anul 1951 de autorii convenției), în sensul că UNRWA urma exclusiv să trebuiască să acorde asistență temporară, problemele asociate situației din Palestina s-au dovedit insolvabile în decursul deceniilor subsecvente, fapt demonstrat de reînnoirea succesivă a mandatului UNRWA. Protocolul din 1967 dovedește deopotrivă realitatea regretabilă că problemele refugiaților care ar fi urmat să fie rezolvate prin Convenția din 1951 nu se limitează la cele cauzate de evenimentele produse înaintea datei de 1 ianuarie 1951. Astfel, intenția inițială a autorilor convenției trebuie confruntată cu faptele, astfel cum reies din experiența ulterioară.

50 — Guvernul german a exprimat îndoieli cu privire la respectarea de către această serie de aranjamente a principiului egalității de tratament. A declarat că aranjamentele nu respectă acest principiu implică a recunoaște că articolul 1 secțiunea D a fost redactat astfel încât să țină seama de problemele specifice ale unui anume grup de persoane strămutate, a căror situație a putut fi — cel puțin parțial — pusă pe seama unei decizii adoptate de comunitatea internațională (partiția Palestinei). Această diferență obiectivă oferă motivul instituirii (unui grad de) tratament special. Aspectul dacă aplicarea articolului 1 secțiunea D la situația unor persoane care beneficiază de protecție sau de asistență din partea ICNUR reprezintă un fapt ipotetic nedatorat unei decizii luate de comunitatea internațională încalcă principiul egalității de tratament constituie o întrebare care depășește cadrul prezentelor concluzii.

52. În al patrulea rând, autorii convenției au intenționat ca palestinienii strămutați care beneficiau de tratamentul special și de atenția concepute în mod expres pentru aceștia (asistență din partea UNRWA) să nu poată solicita statutul de refugiat în temeiul convenției, astfel cum este supervizat de ICNUR (motivul pentru care a fost redactată prima teză a articolului 1 secțiunea D). Pe durata în care se află în îngrijirea UNRWA, astfel de persoane sunt excluse *ratione personae* din domeniul de aplicare al convenției.

53. În al cincilea rând, drept corolar (sau poate ca mod de compensare) al acestei excluderi, în anumite circumstanțe, palestinienii strămutați care intră sub incidența celei de a doua teze din articolul 1 secțiunea D sunt, *ipso facto*, îndreptățiți să beneficieze de prevederile convenției (și nu sunt pur și simplu excluși din domeniul său de aplicare la momentul încetării asistenței sau a protecției acordate de UNRWA). Însăși prezența celei de a doua teze atrage consecințe mai importante decât cele deduse din apartenența la grupul persoanelor care pot solicita recunoașterea statutului de refugiat în temeiul articolului 1 secțiunea A, atunci când sunt îndeplinite respectivele condiții specifice.

54. În al șaselea rând, conceptul „încetare a protecției” oferite de un organism sau de o instituție, alta decât ICNUR (în cazul de față UNRWA), nu poate fi interpretat astfel încât

să semnifice că asemenea persoane, care sunt, în mod efectiv, captive în zona UNRWA, sunt incapabile (nici chiar atunci când sunt private prin forță de asistența oferită de UNRWA) să se deplaseze și să solicite statut de refugiat altundeva până la soluționarea întregii situații din Palestina și până la dizolvarea UNRWA. Această variantă este complet inacceptabilă.

răspundă împreună necesității de a acorda tratament și atenție speciale persoanelor strămutate în contextul situației din Palestina. Deoarece prima teză a fost considerată, ca atare, insuficientă, a fost adăugată cea de a doua teză. Prin urmare, pare rezonabil să se interpreteze cele două teze (și, așadar, elementele componente ale acestora) prin coroborare, iar nu izolat⁵¹, și să se aibă în vedere o interpretare a dispoziției *în integralitatea sa*, prin găsirea unui just echilibru între grija față de palestinienii strămuțați (potrivit articolului 1 secțiunea D) și ocrotirea altor potențiali refugiați (potrivit Convenției din 1951 în ansamblu).

55. În al șaptelea rând, deoarece *toți* refugiații veritabili ar trebui să poată obține protecție sau asistență, însă capacitatea de absorbție a acestor refugiați de alte state nu este infinită, articolul 1 secțiunea D nu poate fi interpretat nici în sensul că oferă fiecărui palestinian strămutat, fie că beneficiază sau a beneficiat efectiv de asistență din partea UNRWA, dreptul să părăsească zona UNRWA în mod voluntar și să solicite automat statut de refugiat altundeva. O asemenea interpretare ar conferi un tratament disproporționat de favorabil palestinienilor strămuțați, în detrimentul altor solicitanți ai statutului de refugiat veritabili strămuțați ca urmare a altor conflicte la nivel mondial.

57. În continuare, vom aborda în detaliu cele patru probleme de interpretare⁵² ridicate de întrebările adresate de instanța de trimitere.

56. În sfârșit, cele două teze din care este alcătuit articolul 1 secțiunea D sunt menite să

51 — În această privință, nu împărtășim interpretarea propusă de Oficiul ICNUR, potrivit căreia (în nota din anul 2002 și, încă și mai clar, în versiunea revizuită din anul 2009 a notei menționate) toți palestinienii [care intră sub incidența prevederilor Rezoluției 194 (III) din 11 decembrie 1948 și ale Rezoluției 2252 (ES-V) din 4 iulie 1967] care se găsesc în afara zonei UNRWA nu beneficiază în prezent de protecție sau de asistență și, prin urmare, această protecție sau asistență a încetat. Aceasta înseamnă că asistența ar putea, teoretic, să „înceteze” cu privire la persoane care nu au beneficiat niciodată, ceea ce pur și simplu nu corespunde înțelesului normal al termenului „încetează”. Versiunea inițială a notei ICNUR referitoare la prezenta cauză prevedea că, dacă o persoană a părăsit zona UNRWA, protecția și asistența „încetează” *în privința sa* astfel încât *ar trebui* să obțină în mod automat dreptul de a beneficia de regimul instituit prin convenție. Vom aborda acest raționament mai jos (la punctul 81 și următoarele).

52 — Rezumate la punctul 47 de mai sus.

(i) *Înțelesul formulării „persoane care beneficiază în prezent de protecție sau asistență”*

articolului 1 secțiunea D atunci când are reședința în zona UNRWA.

58. Termenii „beneficiază în prezent” instituie o dublă limitare. În primul rând, aspectele practice legate de a beneficia de protecție sau de asistență din partea UNRWA sugerează o limitare în spațiu⁵³. În al doilea rând, expresia „în prezent” sugerează o limitare în timp⁵⁴.

60. Guvernul belgian susține că, în consecință, articolul 1 secțiunea D nu trebuie să se aplice, în ansamblu, decât exclusiv persoanelor care se găsesc în cadrul zonei UNRWA. În ceea ce ne privește, considerăm că, în drept, niciuna dintre cele două teze care alcătuiesc articolul 1 secțiunea D nu include vreo limitare geografică. Aparenta limitare geografică din prima teză este datorată exclusiv aspectelor practice presupuse de faptul de a beneficia de asistență din partea UNRWA. Prin urmare, o persoană care părăsește zona UNRWA ar trebui, în anumite circumstanțe, să poată invoca drepturile specifice conferite de a doua teză a articolului 1 secțiunea D, oriunde s-ar afla.

Limitarea în spațiu

59. Pentru a beneficia de protecție sau de asistență din partea unui organ sau a unei instituții, alta decât ICNUR, o persoană trebuie să se afle în unul dintre locurile unde o astfel de protecție și de asistență sunt oferite fizic. Asistența din partea UNRWA poate fi obținută numai în cadrul zonei UNRWA. Pe cale de consecință, astfel cum a indicat ICNUR în nota publicată, în speță, o persoană va beneficia de prevederile primei teze a

61. În plus, este necesar să subliniem că cele două teze a articolului 1 secțiunea D trebuie analizate împreună. Astfel, dacă o persoană dorește să se prevaleze de a doua teză a articolului 1 secțiunea D, este necesar să se verifice în primul rând dacă inițial intra sub incidența primei teze a aceluiași articol. Dacă răspunsul este negativ, persoana respectivă nu era exclusă anterior *ratione personae* în domeniul de aplicare al convenției. Persoana în cauză – sau orice alt refugiat – ar putea astfel solicita o evaluare individuală în temeiul articolului 1 secțiunea A⁵⁵.

53 — Suntem de acord că această limitare nu va privi în mod obligatoriu o ipotetică viitoare instituție ONU sau un astfel de organism în sensul articolului 1 secțiunea D.

54 — Mai jos, vom aborda, drept o a doua problemă de interpretare, aspectul dacă „beneficiază” înseamnă „beneficiază efectiv” sau „îndreptățit să beneficieze”.

55 — Desigur, presupunând că persoana în cauză nu este exclusă în temeiul articolului 1 secțiunea C, E sau F.

Limitarea în timp

textul, în special ținând seama de prevederile Protocolului din 1967 și de repetatele reînnoiri ale mandatului UNRWA.

62. Regatul Unit consideră că utilizarea expresiei „în prezent” se referă la momentul când a fost redactată convenția, în anul 1951. Acesta susține că părțile care au participat la elaborarea textului nu aveau în vedere decât grupul de persoane identificate ca beneficiind deja de protecție din partea UNRWA la data intrării în vigoare a convenției.

63. Doamna Bolbol afirmă că orice persoană care a beneficiat vreodată⁵⁶ de asistență din partea UNRWA intră sub incidența clauzei de excludere din prima teză a articolului 1 secțiunea D⁵⁷.

64. Comisia și Ungaria interpretează expresia „în prezent” ca raportându-se la momentul imediat anterior formulării solicitării de acordare a statutului de refugiat în temeiul articolului 1 secțiunea D.

65. În opinia noastră, interpretarea propusă de Regatul Unit este mai strictă decât permite

66. Suntem de acord că în anul 1951 părțile care au participat la elaborarea textului puteau avea în vedere în principal persoanele care, la momentul respectiv, beneficiau deja de protecția sau de asistența oferită de „alte organisme sau instituții” ale Organizației Națiunilor Unite (cum este UNRWA). Cu toate acestea, de la acel moment, numeroase persoane (atât descendenții celor strămutați inițial, cât și persoane recent strămutate) au primit asistență și protecție din partea agenției respective. Astfel, amendamentele la convenție introduse prin Protocolul din 1967 exprimă în mod clar recunoașterea de către comunitatea internațională a faptului că situațiile care duc la apariția solicitărilor de acordare a statutului de refugiat nu au încetat, din nefericire, la un anumit moment dat în trecut.

67. Urmând aceeași logică în cazul de față, rezultă că interpretarea restrictivă a primei teze a articolului 1 secțiunea D propusă de Regatul Unit nu poate fi considerată corectă. O interpretare restrictivă este deopotrivă greu de conciliat cu instrucțiunile consolidate (CERI) ale UNRWA, care oferă asistență nu doar persoanelor strămutate în contextul evenimentelor din anul 1948, ci și (de exemplu) „persoanelor neînregistrate strămutate

56 — Sau care ar fi îndreptățit să beneficieze de asistență: pentru această discuție, a se vedea punctul 71 și următoarele.

57 — În continuare, aceasta susține, corelativ, o interpretare la fel de extensivă a tezei a doua.

ca urmare a ostilităților din anul 1967 și ulterioare”⁵⁸.

68. În plus, articolul 7 din Statutul ICNUR exclude dintre competențele acestuia „persoanele care continuă să beneficieze de protecție sau de asistență din partea altor organe sau agenții ale Organizației Națiunilor Unite”. Pornind de la două prezumții corelate (și care nu par ilogice) că (a) UNRWA acordă în prezent asistență unui număr mai sporit de persoane decât în anul 1951 și că (b) mulți dintre cei care beneficiau de asistență din partea UNRWA în anul 1951 au decedat între timp, considerăm că o interpretare restrictivă a primei teze a articolului 1 secțiunea D ar putea duce la acordarea unui nivel mai scăzut de tratament și de atenție speciale palestinienilor strămutați decât a fost în intenția Organizației Națiunilor Unite.

69. Cu toate acestea, opinăm că, la rândul său, domeniul de aplicare temporal extins susținut de doamna Bolbol este excesiv, dar în sens invers. Numai cei care sunt inițial excluși din domeniul de aplicare al convenției prin efectul primei teze a articolului 1 secțiunea D reprezintă potențialii beneficiari ai regimului de tratament special instituit prin a doua teză din aceeași prevedere⁵⁹. O abordare echilibrată în ceea ce privește interpretarea articolului 1 secțiunea D în ansamblu impune, așadar, nici să nu se extindă artificial dimensiunile grupului exclus definit în prima teză (în afara persoanelor care beneficia-

ză „în prezent” de protecție sau de asistență din partea unui organism sau a unei instituții a Organizației Națiunilor Unite, alta decât ICNUR), dar nici să se lărgească prea mult cadrul circumstanțelor în care membrii grupului menționat pot beneficia de drepturile conferite prin a doua teză.

70. În consecință, o limitare în timp se dovedește necesară. Ca urmare, interpretăm formularea „care beneficiază în prezent” de protecție sau de asistență din prima teză a articolului 1 secțiunea D în sensul că se referă la „persoanele care beneficiază în prezent de asistență din partea unui alt organism sau a unei instituții, alta decât ICNUR”, indiferent de data acordării asistenței sau protecției. Astfel de persoane sunt excluse din domeniul de aplicare al convenției, deoarece nu necesită protecția oferită prin aceasta.

(ii) *Beneficiu efectiv sau potențial?*

71. A doua problemă de interpretare este dacă persoana în cauză trebuie să fi beneficiat efectiv de asistență sau de protecție ori este suficient ca aceasta să fie îndreptățită să beneficieze de acestea.

58 — A se vedea punctele 11-13 de mai sus.

59 — A se vedea punctul 85 și următoarele de mai jos pentru o discuție cu privire la regimul rezultat ca urmare a acestei ipoteze.

72. În opinia noastră, prima teză a articolului 1 secțiunea D acoperă numai persoanele care au recurs în mod efectiv la protecția sau la asistența oferită de un organism sau de o instituție, alta decât ICNUR.

de convenție este universală⁶¹, în măsura în care exclude o categorie determinată de persoane din domeniul de aplicare al convenției. Ca atare, textul se pretează unei interpretări stricte mai curând decât uneia extensive⁶².

73. În primul rând, versiunea în limba engleză utilizează cuvântul „receiving” (beneficiază), iar nu exprimarea „is entitled to receive” (este îndreptățit să beneficieze)⁶⁰. În această privință, împărtășim opinia Regatului Unit că a interpreta cuvântul „beneficiază” ca însemnând „este îndreptățit să beneficieze” ar echivala cu a adăuga un element care, în mod vădit, nu figurează în text.

75. În al treilea rând, o interpretare strictă se corelează cu ideea că astfel de persoane (care, dacă se dovedește necesar, vor putea ulterior să pretindă drepturile speciale prevăzute la articolul 1 secțiunea D a doua teză) nu acționează liber de orice constrângere, ci se află la voia unor evenimente asupra cărora nu dețin nicio putere de control⁶³, în măsura în

74. În al doilea rând, prima teză a articolului 1 secțiunea D este o derogare de la principiul general că protecția *ratione personae* acordată

61 — Limitarea temporală inițială („ca urmare a evenimentelor survenite înaintea datei de 1 ianuarie 1951”) a fost eliminată prin Protocolul din 1967. Majoritatea statelor au decis, în prezent, să considere că, potrivit articolului 1 secțiunea B, convenția se aplică „unor evenimente survenite în Europa sau altundeva”. Cu începere din anul 2009, dintr-un total de 147 de state părți fie la convenție, fie la protocol, numai 4 au decis să considere că prevederile convenției se aplică numai unor evenimente survenite în Europa.

62 — Deși jurisprudența referitoare la astfel de clauze pare mai puțin numeroasă decât cea referitoare la dreptul Uniunii Europene (a se vedea, de exemplu, concluziile prezentate de avocatul general Kokott în cauza Satakunnan Markkinapörssi și Satamedia [Hotărârea din 16 decembrie 2008, C-73/07, Rep., p. I-9831], la punctul 58, și în jurisprudența citată), organismele jurisdicționale și de arbitraj internațional au pus în aplicare, în temeiul CVDI, practici în materie menite să ofere o interpretare a tratatelor care să țină seama de obiectul și de finalitatea acestora (a se vedea, de exemplu, Decizia pronunțată de CJJ în cauza privind disputa teritorială dintre Jamahiriya Arabă Libiană și Ciad [ICJ Reports, 1994, paragraful 41] și sentința tribunalului arbitral în cauza denumită „datoria externă germană”, 19 ILM 1980, p. 1377, paragrafele 28 și 30). Aceste decizii ne îndreptățesc să credem că o interpretare strictă a derogării ar fi primită în mod favorabil de alte organisme internaționale.

63 — Vom reveni asupra gradului de control pe care un refugiat îl deține asupra propriei sorți mai jos, la punctul 77 și următoarele.

60 — Versiunea în limba franceză a articolului 1 secțiunea D (care reprezintă celălalt text autentic, astfel cum se menționează în paragraful final al convenției) prevede deopotrivă „bénéficient actuellement”, iar nu „sont éligibles à bénéficié”.

care decizia de a acorda asistență unei persoane anume depinde, direct sau indirect, de UNRWA⁶⁴.

76. Exprimându-ne în această privință dezacordul față de interpretarea propusă de ICNUR, suntem călăuziți în principal de textul clar al prevederii în cauză, care a rămas nemodificat mai bine de 50 de ani. În schimb, pare că interpretarea propusă de ICNUR a suferit modificări în timp⁶⁵, reflectând natura inextricabilă a problemei palestiniene. Deși interpretarea ICNUR are avantajul de a elimina majoritatea problemelor probatorii asociate primei teze, acest rezultat este obținut prin excluderea unui număr mult mai sporit de potențiali refugiați din domeniul de aplicare al Convenției din 1951.

(iii) „atunci când această protecție sau această asistență încetează pentru un motiv oarecare”

77. În cadrul observațiilor prezentate la Curte se regăsesc aproape toate nuanțele de interpretare posibile în ceea ce privește

64 — A se vedea punctele 11-13 de mai sus și notele de subsol detaliate aferente.

65 — A se vedea punctele 18 și 19 de mai sus.

această formulare, variind de la încetarea totală a activității UNRWA⁶⁶ la încetarea protecției acordate unei persoane determinate⁶⁷. Doamna Bolbol sugerează chiar mai mult, afirmând că, dacă încetează *fie* protecția, *fie* asistența, acest fapt determină aplicarea tezei a doua a articolului 1 secțiunea D. Doamna Bolbol subliniază că activitatea Comisiei Organizației Națiunilor Unite de Conciliere pentru Palestina⁶⁸ a încetat de fapt⁶⁹, conchizând că articolul 1 secțiunea D a doua teză este deja în mod obligatoriu aplicabil în cazul tuturor celor care au fost anterior excluși de la protecția conferită prin prima teză.

78. Nu putem accepta această ipoteză. Cele două teze ale articolului 1 secțiunea D trebuie interpretate împreună. Termenii „protecția sau asistența” – cuprinși în ambele teze – ar trebui, așadar, interpretați în sensul că se referă la asistența sau la protecția oferită de „un organism” sau de „o instituție a Organizației Națiunilor Unite”, alta decât ICNUR. În cazul

66 — Observațiile guvernelor belgian, francez și al Regatului Unit.

67 — Observațiile doamnei Bolbol și nota din anul 2009 a ICNUR. Abordarea Comisiei se concentrează de asemenea asupra situației persoanelor. Cu toate acestea, Comisia este de părere că persoanele care au părăsit zona UNRWA nu intră sub incidența prevederilor articolului 1 secțiunea D, ci a normelor generale, deoarece deplasările acestora nu sunt similare unei încetări a protecției sau a asistenței (care intervine independent de orice acțiune a unei persoane).

68 — Denumită în continuare „UNCCP”.

69 — Doamna Bolbol afirmă că UNRWA a fost creată pentru a acorda asistență palestinienilor strămutați, în timp ce UNCCP urma să le asigure protecția. În susținerea acestui argument, ea invocă încetarea activității UNCCP și faptul că UNRWA nu a preluat funcțiile UNCCP.

în care o persoană „beneficiază în prezent” de o formă de „protecție sau asistență” din partea *oricărei* astfel de agenții, va fi exclusă din domeniul de aplicare al convenției (prima teză). Interpretăm termenul „încetează” ca semnificând că articolul 1 secțiunea D a doua teză devine aplicabil dacă aceeași persoană nu mai este în măsură să beneficieze de protecție sau de asistență din partea unei astfel de agenții.

79. Pe de altă parte, a interpreta termenul „încetează” ca presupunând încetarea totală a activităților UNRWA în cadrul zonei UNRWA ar echivala cu a afirma că, până în acel moment, nicio persoană care a încetat să beneficieze de asistență din partea unor organisme precum UNRWA nu ar fi aptă să beneficieze de regimul instituit prin a doua teză a articolului 1 secțiunea D sau, posibil, prin convenție în ansamblul său. O astfel de interpretare nu ține seama nici de prezența termenilor „pentru un motiv oarecare”, ce precedă trimiterea la rezolvarea problemei fundamentale (mai exact a palestinienilor strămutați), întrucât motivul evident al unei încetări a activităților UNRWA l-ar reprezenta soluționarea definitivă a „situației acestor persoane”.

80. Pentru rațiunile evidențiate, concluzionăm că elementul central este dacă persoana în cauză a încetat să primească protecție sau asistență.

81. În sfârșit, trebuie să abordăm întrebarea dacă motivul pentru încetarea asistenței din partea UNRWA este relevant. Mai exact, devine a doua teză a articolului 1 secțiunea D aplicabilă în cazul în care o persoană părăsește voluntar aria geografică în care activează UNRWA, nemaifiind ca urmare posibil să beneficieze de asistența acordată de UNRWA? Sau „încetează pentru un motiv oarecare” înseamnă numai „oricare ar fi motivul pentru care UNRWA a încetat să acorde asistență unei anumite persoane”? Astfel cum vom argumenta, preferăm cea de a doua variantă expusă.

82. În încercarea de a desface acest nod gordian, pare necesar să analizăm atât consecințele unei anumite interpretări, cât și raționamentul care a stat la baza prevederii. Răspunsul pe care îl oferim este, prin urmare, legat de poziția pe care o adoptăm cu privire la ultima problemă de interpretare (referitoare la consecințele aplicării celei de a doua teze a articolului 1 secțiunea D)⁷⁰, pentru care interpretarea pe care o propunem este mai generoasă decât cea avută în vedere de anumite state membre. Am dori să distingem între persoanele care părăsesc voluntar zona UNRWA și renunță astfel la asistența oferită de aceasta, pe de o parte, și cele care consideră că evenimente exterioare dincolo de

70 — A se vedea, mai jos, punctul 85 și următoarele.

puterea lor de control au determinat sistarea asistenței care le era oferită de UNRWA⁷¹.

UNRWA). UNRWA a încetat să le mai acorde asistență. Considerăm că regimul special instituit de articolul 1 secțiunea D a doua teză trebuie să intervină pentru a răspunde nevoilor acestor persoane – în caz contrar fiind lipsită total de conținut.

83. Persoanele din cadrul primei categorii nu mai sunt excluse din domeniul de aplicare *ratione personae* al convenției, deoarece nu „beneficiază în prezent de protecție sau asistență”, fiind liberi să solicite o evaluare individuală în vederea obținerii statutului de refugiat în temeiul articolului 1 secțiunea A. Cu toate acestea, persoanele în cauză nu pot pretinde că sunt îndreptățite automat să beneficieze de prevederile convenției. Acestea au decis să se autoplaseze într-o situație în care asistența din partea UNRWA nu le mai poate fi oferită, însă nu a existat o încetare a disponibilității UNRWA de a le oferi această asistență.

(iv) „*vor beneficia de plin drept de regimul prevăzut de prezenta convenție*”

84. Persoanele din cea de a doua categorie sunt puse involuntar în fața unei modificări a situației anterioare (în care, deși erau excluse din domeniul de aplicare al articolului 1 secțiunea D prima teză, se aflau sub ocrotirea

85. Guvernul belgian și al Regatului Unit afirmă că dreptul de a beneficia de prevederile Convenției din 1951 are în vedere nu mai mult decât dreptul de a fi evaluat potrivit criteriilor de la articolul 1 secțiunea A. Totuși, în ceea ce ne privește, considerăm că formularea de la articolul 1 secțiunea D a doua teză face să fie pe deplin clar că o persoană care a fost anterior exclusă din domeniul de aplicare al convenției ca efect al primei teze a articolului menționat, însă a încetat să mai beneficieze de protecție sau de asistență din partea unui organism ONU, altul decât ICNUR, în sensul tezei a doua, este îndreptățită să primească beneficii net superioare, mai exact recunoașterea automată a statutului de refugiat.

71 — În plus, aceasta este interpretarea aleasă anterior de legiuitorul european: a se vedea Poziția comună 96/196, potrivit căreia orice persoană care se sustrage în mod deliberat de la protecția și asistența prevăzute la articolul 1 secțiunea D din Convenția din 1951 nu mai intră automat de drept sub incidența acestei convenții.

86. În primul rând, atât versiunea în limba engleză, cât și cea în limba franceză se pretează acestei interpretări. Astfel, textul în limba

engleză prevede „shall *ipso facto* be entitled to the benefits of this Convention”, iar cel în limba franceză arată „bénéficiaront de plein droit du régime de cette convention”. Nu putem vedea în ce mod dreptul de a solicita evaluarea potrivit articolului 1 secțiunea A ar putea fi interpretat drept corespunzând oricăreia dintre cele două formulări.

87. În al doilea rând, articolul 1 nu este – în sine – un „drept” conferit prin convenție. Mai curând, beneficiile sunt acordate prin articolele următoare. Articolul 1 definește cine anume poate și cine nu poate avea acces la aceste beneficii⁷². Prin urmare, a beneficia de plin drept de regimul instituit prin convenție presupune că persoana în cauză a îndeplinit deja cerințele formulate la articolul 1.

88. În al treilea rând, raționamentul care stă la baza articolului 1 secțiunea D este că palestinienii strămutați ar trebui să se bucure de tratament și de atenție speciale. Nu putem vedea în ce mod simplul drept de a se regăsi printre cei al căror caz este evaluat în mod individual în privința cererii de acordare a statutului de refugiat reprezintă un tratament și o atenție speciale. În opinia noastră, aceasta

nu constituie decât eliminarea unui obstacol impus anterior (excluderea din domeniul de aplicare al convenției).

89. Pe cale de consecință, conchidem că beneficiul de plin drept înseamnă acordarea automată a statutului de refugiat, fără a mai fi necesară o evaluare individuală suplimentară.

Consecințele acestei interpretări a articolului 1 secțiunea D

90. Răspunsul pe care îl propunem cu privire la fiecare dintre cele patru probleme de interpretare presupune o lectură coroborată a celor două teze care alcătuiesc împreună articolul 1 secțiunea D, care dă naștere următoarelor consecințe:

- (a) un palestinian strămutat care nu primește protecție sau asistență din partea UNRWA nu este exclus *ratione personae* din domeniul de aplicare al convenției: acesta trebuie, așadar, tratat ca orice altă persoană care solicită acordarea statutului de refugiat și trebuie să facă obiectul unei evaluări potrivit articolului 1 secțiunea A (evitarea suprapunerii competențelor UNRWA și ICNUR; aplicarea principiului protecției universale);

72 — Modul de redactare a articolului 1 din Protocolul din 1967 vine în sprijinul acestei interpretări, în măsura în care regroupează articolele 2-34 din Convenția din 1951. Nota din anul 2009 a Oficiului ICNUR menționează de asemenea că „termenul «regimul Convenției din 1951» se referă la standardul de tratament pe care statele părți [...] trebuie să îl acorde refugiaților, potrivit articolelor 2-34 din convenție”.

(b) un palestinian strămutat care beneficiază de protecție sau de asistență din partea UNRWA este exclus *ratione personae* din domeniul de aplicare al convenției atât timp cât primește protecție sau asistență (evitarea suprapunerii competențelor UNRWA și ICNUR);

(c) un palestinian strămutat care beneficia de protecție sau de asistență din partea UNRWA, însă, indiferent pentru care motiv, nu mai poate obține protecție sau asistență din partea UNRWA încetează să mai fie exclus *ratione personae* din domeniul de aplicare al convenției (aplicarea principiului protecției universale); cu toate acestea, răspunsul la întrebarea dacă persoana respectivă este îndreptățită să beneficieze de plin drept de regimul instituit prin convenție depinde de motivul pentru care nu mai poate beneficia de protecție sau de asistență;

(d) în cazul în care un astfel de palestinian nu mai poate beneficia de protecție sau de asistență din partea UNRWA ca o consecință a unor circumstanțe exterioare asupra cărora nu deține nicio putere de control, are dreptul de a i se recunoaște în mod automat statutul de refugiat (aplicarea principiului tratamentului și atenției speciale);

(e) în cazul în care un astfel de palestinian nu mai poate beneficia de protecție

sau de asistență din partea UNRWA ca o consecință a propriilor acțiuni, el nu poate pretinde recunoașterea automată a statutului său de refugiat; cu toate acestea, este (evident) îndreptățit să i se evalueze individual solicitarea de acordare a statutului de refugiat potrivit articolului 1 secțiunea A (aplicarea principiului protecției universale și tratament corect pentru toți refugiații autentici; interpretarea proporțională a limitelor tratamentului și atenției speciale de care trebuie să se bucure palestinienii strămutați).

Aplicarea *mutatis mutandis* la prevederile Directivei 2004/83

91. Dat fiind că modul de redactare a articolului 12 alineatul (1) litera (a) din directivă reflectă în mod direct formularea din Convenția din 1951, devine posibil în prezent să tratăm relativ pe scurt întrebările preliminare propriu-zise. De îndată ce Curtea va interpreta articolul 12 alineatul (1) litera (a), considerăm că dispoziția în cauză poate produce efect direct.

Prima întrebare

92. Articolul 12 alineatul (1) litera (a) nu conține expres clauza de excludere „care beneficiază în prezent de protecție sau de asistență”, ci se limitează să facă trimitere directă la articolul 1 secțiunea D din Convenția din 1951. Nu există niciun element care să indice că respectiva clauză de excludere din cadrul directivei are în vedere un înțeles diferit de cel al articolului 1 secțiunea D. Dimpotrivă, toate indiciile arată că ar trebui să aibă exact același înțeles.

93. Aplicând interpretarea articolului 1 secțiunea D din Convenția din 1951 pe care am expus-o mai sus, conchidem, prin urmare, că o persoană intră sub incidența primei teze a articolului 12 alineatul (1) litera (a) din directivă numai dacă a recurs efectiv la protecția sau la asistența oferită de un organism sau de o instituție a Organizației Națiunilor Unite, alta decât ICNUR. Simpla împrejurare că era îndreptățită să beneficieze de protecție sau de asistență nu exclude persoana în cauză din sfera noțiunii de refugiat în sensul articolului 2 litera (c) din directivă.

94. O problemă subsidiară (care apare în contextul aplicării directivei) este cea referitoare la probele pe care trebuie să le prezinte un solicitant pentru a dovedi că intra sub incidența primei teze a articolului 12 alineatul (1) litera (a), ca element prealabil pentru a putea solicita să beneficieze de drepturile speciale conferite prin a doua teză. Pe baza interpretării pe care am expus-o anterior, considerăm

că un solicitant trebuie să propună probe care să dovedească faptul că beneficia în mod efectiv de protecție sau de asistență.

95. În această privință, este crucial să se recunoască atât interesul legitim al statului în a verifica dacă o persoană determinată este îndreptățită să beneficieze de regimul pe care îl solicită, cât și problemele foarte reale, practice cu care se confruntă orice persoană strămutată care solicită recunoașterea statutului de refugiat în ceea ce privește dovada celor pe care le pretinde. Există solicitanți care nu au un veritabil drept de a pretinde recunoașterea statutului de refugiat, iar statul are dreptul să verifice situația acestora. În același timp, statul nu poate impune standarde nerealiste în materia elementelor probatorii necesare⁷³.

96. Rămâne deschisă întrebarea cu privire la importanța deținută sau pe care ar trebui să o dețină înregistrarea efectivă la UNRWA.

97. Această înregistrare este, în opinia noastră, o cerință *ad probationem*, iar nu una de fond.

98. În anumite cazuri, UNRWA oferă asistență fără a înregistra o anumită

73 — În ceea ce privește aplicarea la directivă (spre deosebire de convenție), aceasta înseamnă că, deși statele membre păstrează dreptul de a stabili, potrivit dreptului intern, normele în materie de administrare a probelor aplicabile, aceste norme trebuie să nu facă imposibilă sau deosebit de dificilă exercitarea drepturilor conferite prin ordinea juridică a UE (a se vedea Hotărârea din 29 octombrie 2009, Pontin, C-63/08, Rep., p. I-10467, punctul 43 și jurisprudența citată).

persoană⁷⁴. În alte cazuri, dosarul administrativ este completat la mult timp după producerea faptelor, fiind posibil ca întregul dosar să fi fost distrus în cursul ostilităților. Prin urmare, respingem afirmația guvernului francez că poate fi primită numai dovada înregistrării formale la UNRWA.

99. Acestea fiind spuse, înclinăm să considerăm dovada formală a înregistrării la UNRWA ca pe o prezumție irefragabilă în sensul că solicitantul beneficia concret de asistență.

A doua întrebare

100. A doua teză a articolului 12 alineatul (1) litera (a) reflectă în mod direct prevederile Convenției din 1951, trebuind, *a fortiori*, să fie interpretată în același sens.

74 — A se vedea punctul 13 de mai sus și notele de subsol 14-16. Pare probabil ca un număr sporit de persoane care beneficiază de asistență să nu fie înregistrate în mod oficial, deși ar trebui să existe în mod normal o formă de evidență la nivelul UNRWA care să demonstreze că este cel puțin posibil că persoanele în cauză beneficiau de asistență.

101. Răspunsul pe care îl propunem la a doua întrebare este, prin urmare, că „încetare a protecției sau a asistenței din partea agenției” înseamnă că persoana în cauză a încetat, pentru alte motive decât voința proprie, să beneficieze de protecția sau de asistența de care se bucura imediat anterior.

102. Nu am dori să subestimăm dificultățile probatorii care vor apărea în legătură cu dovedirea faptului că o anumită persoană a părăsit zona UNRWA voluntar sau involuntar. Problemele variază de la elementele de probă fragmentare (care fac numai dovada unei părți a celor pretinse, dar nu a fiecărui eveniment individual) până la posibilitatea prezentării de dovezi falsificate (sau a unor dovezi autentice obținute prin mituirea funcționarului competent). Și în această privință, ca și în cazul dovedirii faptului că persoana a beneficiat concret de asistență, statul are dreptul să solicite o serie de elemente probatorii, nu însă și dreptul să insiste asupra celor mai bune probe care ar putea fi prezentate într-o lume ideală.

A treia întrebare

103. A treia întrebare nu poate primi un răspuns prin transpunerea directă a analizei de mai sus. În acest caz, va trebui să se ia în considerare sistemul instituit prin directivă.

104. Articolul 2 litera (c) din directivă definește refugiatul ca fiind orice resortisant al unei țări terțe care îndeplinește o serie de criterii specifice (preluând modelul de la articolul 1 secțiunea A din convenție) și „care nu intră în domeniul de aplicare al articolului 12”. Articolul 12 (denumit „Excluderea”) asigură excluderea anumitor categorii (preluând modelul articolului 1 din Convenția din 1951)⁷⁵ „de la recunoașterea statutului de refugiat”.

105. Trebuie să interpretăm toate acestea în sensul că o persoană care intră sub incidența *oricărei părți* din articolul 12 alineatul (1) litera (a) (mai exact, prima și/sau a doua teză) este definitiv exclusă de la posibilitatea de a i se acorda statutul de refugiat? În opinia noastră, răspunsul nu poate fi dat în acest sens.

106. În primul rând, a doua teză a articolului 12 alineatul (1) litera (a) prevede în mod clar

că *beneficiul* directivei trebuie extins la persoanele care au intrat sub incidența primei teze, însă ulterior au îndeplinit cerințele impuse în a doua teză. Pentru a concilia această formulare cu definiția generală a „refugiatului” de la articolul 2 litera (c), este necesar să se interpreteze a doua teză a articolului 12 alineatul (1) litera (a) ca o excepție de la clauza de descalificare din prima teză a aceluiași articol, cu toate efectele specifice care decurg.

107. În al doilea rând, articolul 12 face parte din capitolul III al directivei („Condiții pentru a fi considerat refugiat”). Locul ocupat de acest articol indică, astfel cum subliniază doamna Bolbol, guvernul ungar și Comisia în mod corect, faptul că acesta reprezintă un mijloc procedural separat de cele prevăzute în capitolul II („Evaluarea solicitărilor de protecție internațională”), potrivit căreia poate fi recunoscută calitatea de refugiat a unei persoane și, astfel, aceasta poate avea dreptul să i se acorde statutul de refugiat potrivit articolului 13⁷⁶.

75 — Sistemul de corespondențe se prezintă astfel (menționăm articolul din directivă mai întâi, iar apoi articolul din convenție): articolul 12 alineatul (1) litera (a) corespunde articolului 1 secțiunea D; articolul 12 alineatul (1) litera (b) corespunde articolului 1 secțiunea E; articolul 12 alineatul (2) literele (a), (b) și (c) corespunde articolului 1 secțiunea F. Articolul 12 alineatul (3) oferă o clarificare suplimentară cu privire la interpretarea articolului 12 alineatul (2). Textul articolului 1 secțiunea C din convenție se reflectă în cadrul unei prevederi separate din directivă (articolul 11: „Încetare”).

76 — „Statele membre acordă statutul de refugiat oricărui resortisant al unei țări terțe sau oricărui apatrid care îndeplinește condițiile necesare pentru a fi considerat refugiat în conformitate cu capitolele II și III.” (sublinierea noastră) Și textul articolului 12 din Poziția comună 96/196 sugerează că persoanele care intră sub incidența ambelor teze din articolul 1 secțiunea D din Convenția din 1951 sunt îndreptățite automat să li se recunoască statutul de refugiat, astfel încât solicitările acestora nu trebuie evaluate individual potrivit criteriilor de la articolul 1 secțiunea A.

108. În sfârșit, pentru a stabili cine trebuie considerat a fi refugiat și cine nu, articolul 2 litera (c), articolele 11 și 12 reflectă nu numai formularea, ci întreg sistemul instituit prin articolul 1 din Convenția din 1951 în ansamblul său. Dacă ar conține o lacună astfel încât o persoană care îndeplinește cerințele impuse prin ambele părți ale articolului 12 alineatul (1) litera (a) este în continuare exclusă de la beneficiul dreptului de a fi clasificat drept refugiat, aceasta ar însemna că directiva nu a asigurat transpunerea corectă a obligațiilor asumate de statele membre în temeiul convenției în dreptul Uniunii Europene. Aceasta ar reprezenta, așadar, o interpretare eronată a directivei.

statutului respectiv potrivit articolului 13 din directivă⁷⁷.

109. Aplicând analiza referitoare la articolul 1 secțiunea D din convenție pe care am expus-o mai sus, conchidem că, pentru a răspunde la a treia întrebare adresată, termenii „beneficiul prezentei directive” înseamnă recunoașterea statutului de refugiat și acordarea automată a

110. Din considerente de completivitate, adăugăm că disponibilitatea protecției subsidiare⁷⁸ ca opțiune suplimentară nu afectează interpretarea articolului 12 alineatul (1) litera (a). Această variantă este relevantă numai în cazul persoanelor cărora nu li se recunoaște în mod automat statutul de refugiat în temeiul articolului 12 alineatul (1) litera (a), dar ale căror solicitări sunt evaluate potrivit prevederilor capitolului II și care pot beneficia de protecție subsidiară potrivit dispozițiilor capitolului V. În conformitate cu Convenția din 1951, o persoană trebuie să îndeplinească cerințele de la articolul 1 secțiunea A pentru a putea beneficia de *orice formă* de protecție. Potrivit directivei, o persoană care nu îndeplinește cerințele echivalente [prevăzute la articolul 2 litera (c) și detaliate în capitolul II] poate totuși să beneficieze de un grad (diminuat) de protecție.

77 — Formula cu caracter imperativ „acordă statutul de refugiat” de la articolul 13 din directivă (a se vedea nota de subsol anterioară) nu poate fi interpretată în niciun alt mod.

78 — Potrivit capitolului VI, articolele 18 și 19 din directivă.

Concluzie

111. În lumina celor de mai sus, propunem Curții să răspundă întrebărilor adresate de Fővárosi Bíróság după cum urmează:

- „1) O persoană intră sub incidența articolului 12 alineatul (1) litera (a) din Directiva 2004/83/CE a Consiliului din 29 aprilie 2004 numai dacă a recurs la protecția sau la asistența oferită de o instituție a Organizației Națiunilor Unite, alta decât ICNUR. Simplul drept de a beneficia de o astfel de protecție sau asistență nu este suficient pentru a determina aplicarea prevederii menționate.

- 2) Formularea «încetarea protecției sau a asistenței din partea agenției» înseamnă că persoana în cauză nu se mai găsește în aria geografică relevantă și a încetat, pentru motive independente de voința proprie, să beneficieze de protecția sau de asistența pe care o primea imediat înainte de părăsirea ariei geografice menționate.

- 3) Termenii «beneficiul prezentei directive» înseamnă recunoașterea ca refugiat și acordarea automată a statutului de refugiat.”