

NÁVRHY GENERÁLNEJ ADVOKÁTKY
ELEANOR SHARPSTON
prednesené 4. marca 2010¹

1. Humanitárny problém, ktorý tkvie v tom, ako zaobchádzať s osobami, ktoré v dôsledku konfliktu prišli o domov a živobytie, existuje odvtedy, ako sa ľudia naučili vyrábať zbrane a používať ich proti svojim blížnym. Jednotlivci a skupiny jednotlivcov, ktoré sa ocitli v tejto situácii, potrebujú a zaslúžia si pomoc a ochranu. Bohužiaľ, v dôsledku jednotlivých foriem konfliktov vzniká veľmi veľké množstvo takýchto osôb. Prosperujúcejšie a stabilnejšie krajiny, do ktorých cestujú s cieľom požiadať o azyl, sa nevyrovňávajú ľahko s prívalom utečencov, najmä vždy vtedy, keď príde nová vlna utečencov, bez toho, aby potenciálne neohrozili svoju vlastnú prosperitu a stabilitu. Preferenčné zaobchádzanie s ktorokoľvek konkrétnou triedou alebo skupinou utečencov z akéhokoľvek dôvodu, bude teda – ak nie je ponechané v pomere a rovnováhe – na úkor primeraného zaobchádzania s inými osobami, ktoré si to z objektívneho humanitárneho hľadiska zaslúžia rovnako.

2. Medzinárodné spoločenstvo v Ženevskom dohovore z 28. júla 1951 o právnom postavení

utečencov² teda stanovilo záväzné pravidlá medzinárodného humanitárneho práva, ktoré určujú, kto a za akých okolností sa považuje za utečenca a ako sa s ním má zaobchádzať. Všetky členské štáty EÚ sú signatármi tohto dohovoru. Na úrovni EÚ sú ich povinnosti obsiahnuté v smernici 2004/83³.

3. Prejednávaný návrh na začatie prejudiciálneho konania, ktorý podal Fővárosi Bíróság (mestský súd v Budapešti) na základe

2 — Ďalej len „dohovor z roku 1951“ alebo „dohovor“, ktorý konsolidoval a nahradil skoršie právne nástroje. Účinnosť nadobudol 22. apríla 1954. Znenie uplatniteľné na toto konanie je to, ktoré vyplýva z prijatia, v roku 1967, Newyorského protokolu z 31. januára 1967, ktorý sa týkal postavenia utečencov (ďalej len „protokol z roku 1967“). Smernica 2004/83 odkazuje na dohovor z roku 1951 ako na „Ženevský dohovor“, skrátené označenie, ktoré je bežne vyhradené pre štyri zmluvy a protokoly, ktoré ako celok stanovujú pravidlá medzinárodného práva na humanitárne zaobchádzanie s obetami vojny. Pre objasnenie zachovávať teda priamu citáciu a vyhnem sa „Ženevskému dohovoru“ v týchto návrhoch.

3 — Smernica Rady 2004/83/ES z 29. apríla 2004 o minimálnych ustanoveniach pre oprávnenie a postavenie štátnych príslušníkov tretej krajiny alebo osôb bez štátneho občianstva ako utečencov alebo osôb, ktoré inak potrebujú medzinárodnú ochranu, a obsah poskytovanej ochrany (Ú. v. EÚ L 304, s. 12; Mím. vyd. 19/007, s. 96) (ďalej len „smernica 2004/83“ alebo „smernica“).

1 — Jazyk prednesu: angličtina.

bývalého článku 68 ES, sa týka okolností, za ktorých, podľa smernice 2004/83, členský štát môže alebo musí udeliť postavenie utečenca Palestínčanovi, ktorý požiadal o azyl v tomto členskom štáte.

a humanitárnu povahu problému utečencov vykonali všetko, čo je v ich silách, aby tento problém nespôsobil napätie medzi štátmi.

5. Článok 1A dohovoru z roku 1951 stanovuje podrobné podmienky na posúdenie toho, či by jednotlivcovi mal byť priznaný status utečenca:

Medzinárodné právo

„Na účely tohto dohovoru sa pojem ‚utečenec‘ vzťahuje na ktorúkoľvek osobu, ktorá:

...

Dohovor z roku 1951

4. Preambula dohovoru z roku 1951 zdôrazňuje, že Charta Organizácie Spojených národov a Všeobecná deklarácia ľudských práv potvrdila zásadu, že všetci ľudia majú užívať základné práva a slobody bez diskriminácie, a poznamenáva, že Organizácia Spojených národov za rôznych okolností prejavila svoju hlbokú účasť s utečencami a usilovala sa utečencom zabezpečiť čo najväčšiu možnosť užívať tieto základné práva a slobody. Preambula zároveň poznamenáva, že udelenie azylu môže pre niektoré štáty predstavovať neprimerane ťažké bremeno a že uspokojivé riešenie problému, ktorého medzinárodný rozsah a povahu Organizácia Spojených národov uznala, nemožno dosiahnuť bez medzinárodnej spolupráce. Preambula vyslovuje želanie, aby všetky štáty uznávajúce sociálnu

(2) má oprávnené obavy pred prenasledovaním z rasových, náboženských a národnostných dôvodov alebo z dôvodu príslušnosti k určitej sociálnej skupine alebo zastávania určitých politických názorov, nemôže prijať alebo v dôsledku uvedených obáv odmieta ochranu svojho štátu, alebo osobe bez štátneho občianstva, ktorá sa nachádza mimo štátu svojho dočasného pobytu v dôsledku týchto udalostí a ktorá sa tam vzhľadom na uvedené obavy nemôže alebo nechce vrátiť.

...“⁴

⁴ — Zmenené a doplnené protokolom, ktorý bol pridaný v roku 1967, ako uznanie skutočnosti, že od času kedy bol dohovor prijatý, sa naskytili nové situácie, v rámci ktorých sa utečenec ocitol, a že utečencom by toto postavenie malo byť priznané.

6. Článok 1C stanovuje rôzne okolnosti, na základe ktorých dohovor stráca platnosť pre osobu, ktorá získala postavenie utečenca podľa článku 1A – v podstate preto, že už nepotrebuje alebo by už nemala potrebovať ochranu.

7. Článok 1D (výklad ktorého je v tomto návrhu na začatie prejudiciálneho konania podstatný) znie takto:

„Tento dohovor sa nevzťahuje na osoby, ktoré v súčasnosti majú ochranu alebo pomoc iných orgánov alebo odborných organizácií Organizácie Spojených národov, než je Úrad Vysokého komisára Organizácie Spojených národov pre utečencov.

Ak takáto ochrana alebo pomoc z akýchkoľvek dôvodov zanikla bez toho, aby sa o postavení týchto osôb definitívne rozhodlo podľa platných uznesení Valného zhromaždenia Organizácie Spojených národov, vzťahujú sa na ne *ipso facto* ustanovenia tohto dohovoru.“

8. Článok 38 stanovuje, že na požiadanie zmluvnej strany Medzinárodný súdny

dvor⁵ rozhodne o akomkoľvek spore medzi zmluvnými stranami tohto dohovoru, pokiaľ ide o jeho výklad alebo vykonávanie.

*Rezolúcie Valného zhromaždenia OSN týkajúce sa situácie v Palestíne*⁶

9. V dôsledku udalostí druhej svetovej vojny, konkrétne holokaustu, OSN súhlasila s návrhom Zvláštneho výboru Organizácie Spojených národov pre Palestínu⁷ (rezolúcia č. 181 (II) z 29. novembra 1947), a to rozdeliť Palestínu. Dňa 14. mája 1948 bol vyhlásený štát Izrael. Hneď potom nasledoval konflikt, ktorý ďalšie rezolúcie OSN opisujú ako „konflikt v roku 1948“. Rezolúciou č. 273 (III) z 11. mája 1949 OSN priznalo štátu Izrael členstvo.

10. V dôsledku konfliktu v roku 1948 bolo mnoho obyvateľov Palestíny vysťahovaných. Rezolúcia č. 212 (II) z 19. novembra 1948

5 — Ďalej len „MSD“.

6 — Otázka, či rezolúcie Valného zhromaždenia OSN sú v skutočnosti „právom“ *strictu sensu*, je práve tá, o ktorej sa ešte nerozhodlo (pozri, napríklad, poradné stanovisko Medzinárodného súdneho dvora o zákonnosti hrozby alebo použitia nukleárnych zbraní (ICJ Reports, 1996, s. 226), pokiaľ ide o diskusiu o normatívnej hodnote rezolúcií). Na účely týchto návrhov však táto otázka nevyžaduje podrobnejšiu analýzu.

7 — Ďalej len „UNSCOP“.

zriadila Úrad Organizácie Spojených národov pre pomoc palestínskym utečencom na poskytnutie okamžitej pomoci týmto osobám. Rezolúciou Valného zhromaždenia č. 302 (IV) z 8. decembra 1949 zriadila OSN Úrad Organizácie Spojených národov pre pomoc a prácu v prospech palestínskych utečencov na Blízkom východe⁸.

1948 stratili domov a prostriedky na živobytie¹¹. Niektoré iné osoby, napriek tomu, že nespĺňajú podmienky UNRWA pre palestínskeho utečenca, sú taktiež oprávnené prijímať služby UNRWA¹². UNRWA zastrešuje tieto dve kategórie ako osoby, „ktoré sú oprávnené prijímať služby UNRWA, ak sú registrované v systéme registrácie tohto úradu a ako dôkaz registrácie obdržali registračnú kartu UNRWA“¹³.

11. Mandát UNRWA sa od svojho vzniku v roku 1949 obnovuje každé tri roky. Jeho súčasný mandát uplynie v priebehu roku 2011⁹. Jeho oblasť pôsobenia pozostáva z piatich „oblastí“: Libanon, Sýrska arabská republika, Jordánsko, Západný breh (vrátane Východného Jeruzalemu) a Pásmo Gazy¹⁰.

Konsolidované inštrukcie na účely spôsobilosti a registrácie (CERI)

12. CERI, vydané zo strany UNRWA, definujú „osoby, ktoré spĺňajú podmienky stanovené UNRWA pre palestínskych utečencov“ ako „osoby, ktoré v rámci obdobia od 1. júna 1946 do 15. mája 1948 mali trvalý pobyt v Palestíne a ktoré v dôsledku konfliktu v roku

13. Navyše, existujú aj určité ďalšie kategórie osôb, ktoré sú oprávnené prijímať služby UNRWA *bez toho*, aby boli registrované

8 — Ďalej len „UNRWA“.

9 — Pozri rezolúciu Valného zhromaždenia OSN č. 62/02.

10 — Pozri CERI, bod VII.E. Pre pochopenie sa v týchto návrhoch odvolávam na oblasť pôsobenia UNRWA ako na „zónu UNRWA“.

11 — Internetová stránka UNRWA: <http://www.un.org/unrwa/overview/qa.html>; CERI, bod III.A.1. Bod VII (register a definície) opakuje túto definíciu (v bode VII.J). Taktiež tu možno nájsť podrobné definície určitých iných pojmov, ktoré boli použité neskôr v tejto časti návrhov.

12 — Toto sú „osoby, ktoré v čase pôvodnej registrácie síce nespĺňali podmienky palestínskeho utečenca stanovených UNRWA, ale o ktorých sa zistilo, že z dôvodov týkajúcich sa konfliktu z roku 1948 v Palestíne, utrpeli výraznú ujmu a/alebo ťažkosti; taktiež zahŕňa osoby, ktoré sú rodinnými príslušníkmi týchto registrovaných osôb“ (CERI, bod III.A.2). Také osoby, hoci nie sú registrované zo strany UNRWA, sa nepovažujú za oficiálne registrovaného utečenca zo strany Úradu. Podľa internetovej stránky UNRWA súčasne existuje približne 4,6 miliónov osôb registrovaných zo strany UNRWA.

13 — CERI, bod III.A. Inde UNRWA uvádza, že „služby poskytované UNRWA sú dostupné všetkým tým, ktorí žijú v oblasti jeho pôsobnosti, ktorí spĺňajú túto definíciu, ktorí sú registrovaní zo strany Úradu a ktorí potrebujú pomoc“ (www.un.org/unrwa/refugees/whois.html).

v systéme registrácie UNRWA¹⁴. Tieto zahŕňajú „neregistrované osoby vystahované v dôsledku udalostí v roku 1967 a následného vojnového stavu“¹⁵ a „neregistrované osoby, ktoré žijú v utečeneckých táboroch a komunitách“¹⁶.

OSN. Funkcie Úradu UNHCR stanovuje štatút Úradu UNHCR¹⁸.

Štatút Úradu UNHCR

14. Úrad Vysokého komisára OSN pre utečencov¹⁷ bol založený Valným zhromaždením OSN, konkrétne rezolúciou č. 428 (V) zo dňa 14. decembra 1950. Podľa článku 22 Charty OSN je UNHCR subsidiárnym orgánom

14 — CERI, bod III.B. UNRWA uvádza, že jeho programy „povinne vedú záznamy“ takýchto osôb. Pochopiteľne, UNRWA sa však nemôže pokúsiť stanoviť alebo potvrdiť to, či konkrétna osoba, ktorá nie je registrovaná a ktorá v skutočnosti neprijíma pomoc, je napriek tomu *potenciálne* oprávnená na túto pomoc (pozri ďalší bod 71 nižšie).

15 — UNRWA poskytuje svoje služby tak, aby boli, v súlade s ustálenou praxou a/alebo s dohodou s hostovským štátom, dostupné osobám v tejto kategórii. V rezolúcii č. 2252 (ES-V) zo 4. júla 1967, Valné zhromaždenie OSN schválilo program UNRWA „na základe naliehavosti a ako dočasné opatrenie poskytovať humanitárnu pomoc v čo najväčšej možnej miere iným osobám v oblasti, ktoré sú v súčasnosti vystahované a v dôsledku nedávneho vojnového stavu vážne potrebujú okamžitú pomoc“. To, že potreba takejto humanitárnej pomoci, bohužiaľ, nie je „dočasná“, je správne demonštrovaná skutočnosťou, že podmienky stanovené v rezolúcii č. 2252 (ES-V) sa opakujú v mnohých rezolúciách Valného zhromaždenia, naposledy v rezolúcii č. 64/L.13 z 13. novembra 2009.

16 — „Tieto osoby majú prospech zo služieb UNRWA (napr. hygiena a služby environmentálneho zdravia), ktoré sú rozšírené aj na utečenecké tábory a komunity ako celok“ (CERI, bod III.B).

17 — Ďalej len „UNHCR“.

15. Článok 6 štatútu stanovuje rozsah právomocí UNHCR. Podľa článku 7 písm. c) sa však táto právomoc nevzťahuje na osobu, ktorá prijíma ochranu a pomoc iných orgánov alebo agentúr OSN.

Vyhlásenia UNHCR

16. UNHCR príležitostne vydáva vyhlásenia, ktoré majú presvedčivú, ale nie záväznú silu¹⁹. Tento Úrad vydal mnoho vyhlásení, ktoré sa týkajú výkladu článku 1D dohovoru z roku 1951: komentár v jeho Príručke o konaniach a podmienkach stanovenia statusu utečenca podľa dohovoru z roku 1951 a protokolu z roku 1967, správa vydaná v roku 2002

18 — Je prílohou tejto rezolúcie.

19 — Odôvodnenie č. 15 smernice 2004/83 uvádza, že „konzultácie s [UNHCR] môžu poskytnúť cenné usmernenie pre členské štáty pri určovaní postavenia utečenca“. Pre ďalšiu diskusiu o hodnote vyhlásení Úradu UNHCR; pozri Hathaway, *The Right of Refugees under International Law* Cambridge University Press, 2005, s. 112 – 118, najmä rozdiely v normatívnej hodnote, ktoré popísal, medzi a) závermi Výkonného výboru (najsmrodajnejšie); b) Príručkou a c) inými vyhláseniami vydanými na usmernenie. Materiál UNHCR predložený v týchto návrhoch patrí do kategórií b) a c).

(a revidovaná v roku 2009) a vyhlásenie z roku 2009 (taktiež následne revidované), ktoré sa výslovne týka prípadu pani Bolbol. Mojmým zámerom je považovať toto posledné uvedené vyhlásenie za neoficiálny list *amicus curiae*.

nachádza mimo tejto oblasti, teda spomínaná pomoc neprináleží, a jeho prípad sa môže na základe podmienok stanovených v dohovore z roku 1951 posudzovať na účely udelenia postavenia utečenca. Príručka ďalej uvádza, že by malo byť spravidla postačujúce stanoviť to, že okolnosti, ktoré ho pôvodne oprávňovali na prijímanie ochrany a pomoci poskytovanej zo strany UNRWA, aj naďalej trvajú, a že klauzuly o zániku a odopretí²¹ sa na neho nevzťahujú.

Príručka UNHCR

Správa z roku 2002

17. Príručka UNHCR definuje článok 1D ako ustanovenie, prostredníctvom ktorého osobám, ktoré inak spĺňajú charakteristiky utečenca, status utečenca nie je priznaný. Stanovuje, že nepriznanie statusu utečenca na základe tejto klauzuly sa vzťahuje na každú osobu, ktorá prijíma ochranu alebo pomoc UNRWA a zdôrazňuje, že UNRWA pôsobí iba v niektorých oblastiach Blízkeho východu, a že iba v tých oblastiach poskytuje ochranu a pomoc²⁰. Utečencovi z Palestíny, ktorí sa

18. UNHCR v správe z roku 2002²² vníma vety stanovené v článku 1D skôr alternatívne, ako kumulatívne. Podľa jeho názoru, článok 1D sa vzťahuje na palestínskych utečencov v zmysle rezolúcie č. 194 (III) z 11. decembra 1948 alebo na vysťahované osoby v zmysle rezolúcie č. 2252 (ES-V) zo 4. júla 1967²³. Tí, ktorí žijú v zóne UNRWA a ktorí sú zároveň registrovaní alebo ktorí sú

20 — Príručka poznamenáva, že hoci je UNRWA v súčasnosti jediným orgánom alebo agentúrou odlišnou od UNHCR, ktorá poskytuje ochranu alebo pomoc podľa článku 1D, v minulosti existoval jeden taký organ (Úrad OSN na obnovu Kórey), a v budúcnosti môžu vzniknúť ďalšie takéto orgány.

21 — Články 1C (zánik) a 1E a 1F (odopretie).

22 — Úrad UNHCR v roku 2009 vydal revidovanú verziu tejto správy. Všimla som si náležité zmeny v poznámke pod čiarou v tejto časti.

23 — Revízia z roku 2009 ujasňuje to, že to zahŕňa ich potomkov.

oprávnení na registráciu agentúrou²⁴, by sa mali považovať za tých, ktorí prijímajú ochranu a pomoc UNRWA, teda vzťahuje sa na nich prvá veta článku 1D a naopak, nevzťahuje dohovor z roku 1951.

Správa z roku 2009

19. UNHCR považuje druhú vetu článku 1D za poskytnutie automatického oprávnenia na požívanie výhod, ktoré poskytuje dohovor z roku 1951 osobám nachádzajúcim sa mimo zóny UNRWA²⁵, ale ktoré sú taktiež palestínskymi utečencami v zmysle rezolúcie č. 194 (III) z 11. decembra 1948 alebo vystahovanými osobami v zmysle rezolúcie č. 2252 (ES-V) zo 4. júla 1967. To zahŕňa osoby, ktoré nikdy neboli v zóne UNRWA a ktoré teda patria do pôsobnosti UNHCR²⁶. Tieto osoby sa však môžu taktiež vrátiť (alebo byť navrátené) do zóny UNRWA²⁷. Ak sa tak stane, vzťahuje sa na ne prvá veta článku 1D.

20. Východiskovým bodom správy z roku 2009 je taktiež znenie rezolúcií č. 194 (III) a č. 2252 (ES-V). UNHCR považuje „prijímanie“ uvedené v prvej vete článku 1D za prijímanie vrátane „oprávnenia prijímať“ ochranu a pomoc UNRWA; a poznamenáva, že na to, aby boli dotknuté osoby v postavení, v ktorom prijímajú takúto pomoc, musia sa nachádzať v zóne UNRWA²⁸. Pokiaľ ide o druhú vetu článku 1D, UNHCR k argumentom uvedeným vo svojej správe z roku 2002 dodáva komentár, že podľa jeho názoru slovné spojenie „z akéhokoľvek dôvodu zanikla“ zahŕňa okolnosti, v rámci ktorých konkrétna osoba, predtým registrovaná UNRWA, opustila zónu UNRWA²⁹.

24 — Revízia z roku 2009 opomenula túto požiadavku tým, že uviedla, že dotknutá osoba sa musí nachádzať iba v zóne UNRWA, aby sa mohla považovať za osobu, ktorá prijíma ochranu a pomoc.

25 — Revízia z roku 2009 uvádza, že na takéto osoby sa vzťahuje druhá veta, pretože „v súčasnosti neprijímajú“ (skôr ako „už viac neprijímajú“) ochranu a pomoc, a teda ochrana alebo pomoc „zanikla“.

26 — Revízia z roku 2009 zrušila v tomto bode toto: „a patrí do oblasti pôsobnosti UNHCR“.

27 — Revízia z roku 2009 sa nezaoberala konceptom „navrátenia“.

28 — Revidovaná verzia tejto správy prijíma analýzu revidovanej správy z roku 2002 a poznamenáva, že všetky osoby, na ktoré sa vzťahuje znenie rezolúcie č. 194 (III) a č. 2252 (ES-V) a ich potomkovia, ktorí sa nachádzajú v zóne UNRWA, „v súčasnosti prijímajú... ochranu alebo pomoc“ v zmysle článku 1D.

29 — Revidovaná verzia neanalyzuje význam slovného spojenia „z akéhokoľvek dôvodu zanikla“, ale jednoducho stanovuje, že osoby, ktoré opustili zónu UNRWA a potom sa vrátili späť, sa budú opäť a ďalej pohybovať medzi ods. 1 a 2 článku 1D, bez ohľadu na dôvody ich odchodu zo zóny alebo vrátenia do nej.

Právo Európskej únie

Spoločná pozícia 96/196/JHA

22. Článok 12 spoločnej pozície³¹ je nazvaný „Článok 1D Ženevského dohovoru“. Znie takto:

Zmluva ES

21. Článok 63 ES³⁰ stanovuje, že:

„Rada...prijme:

1. azylové opatrenia v súlade so Ženevským dohovorom z 28. júla 1951 a Protokolom z 31. januára 1967 o postavení utečencov, a inými príslušnými zmluvami...

...“

30 — Po nadobudnutí účinnosti Lisabonskej zmluvy sa článok 63 ods. 1 a 2 ES zopakoval (s malými zmenami) v článku 78 ods. 1 a 2 ZFEÚ. Najpozoruhodnejšie je to, že ZFEÚ vyžaduje, aby Európsky parlament a Rada prijali opatrenia spoločného európskeho azylového systému, ktorý by zahŕňal, okrem iného, jednotné postavenie a doplnkovú ochranu štátnych príslušníkov tretích krajín. Článok 63 ods. 3 písm. a) EŠ je zopakovaný (s malými zmenami) v článku 79 ods. 2 písm. a) ZFEÚ.

„Na každú osobu, ktorá sa zámerné odsťahuje z pod ochrany a pomoci podľa článku 1D Ženevského dohovoru, sa už ďalej automaticky tento dohovor nevzťahuje. V takýchto prípadoch sa štatút utečenca má v princípe určiť podľa článku 1A.“

Smernica 2004/83

23. Rada na zasadnutí v Tampere položila základy programu európskych právnych predpisov týkajúcich sa oblasti slobody, bezpečnosti a spravodlivosti v EÚ, známe ako Haagsky program. Smernica 2004/83 je súčasťou tohto programu. Stanovuje minimálne ustanovenia pre oprávnenie a postavenie štátnych príslušníkov tretej krajiny alebo osôb bez štátneho občianstva ako osôb, ktoré sú oprávnené na doplnkovú formy ochrany (takú akou je nariadenie *zákazu vyhostenia*).

31 — Spoločná pozícia zo 4. marca 1996 stanovená Radou na základe článku K.3 Zmluvy o Európskej únii o harmonizovanom uplatňovaní definície termínu „utečenec“ v článku 1 Ženevského dohovoru z 28. júla 1951 týkajúceho sa štatútu utečenca (Ú. v. ES L 63, s. 2; Mim. vyd. 19/001, s. 20).

24. Odôvodnenie č. 3 smernice 2004/83 poznamenáva, že „Ženevský dohovor a Protokol poskytujú základný kameň pre medzinárodný právny režim na ochranu utečencov“. Odôvodnenie č. 6 uvádza, že „hlavným cieľom tejto smernice je na jednej strane zaistiť, aby členské štáty uplatňovali spoločné kritériá pre identifikáciu osôb, ktoré skutočne potrebujú medzinárodnú ochranu a na druhej strane zaistiť, aby bola k dispozícii minimálna úroveň výhod pre tieto osoby vo všetkých členských štátoch“.

25. Článok 2 písm. c) smernice odráža prvý bod článku 1A ods. 2 dohovoru z roku 1951. Definuje „utečenca“ ako „štátneho príslušníka tretej krajiny, ktorý kvôli oprávnenej obave pred prenasledovaním z rasových, náboženských dôvodov, dôvodov štátnej príslušnosti, politických dôvodov, z dôvodu zastávania určitého politického názoru alebo príslušnosti k určitej sociálnej skupine, nemôže prijať alebo v dôsledku uvedených obáv odmieta ochranu tejto krajiny; alebo osobu bez štátneho občianstva, ktorá sa nachádza mimo štátu svojho doterajšieho pobytu z dôvodov ako je uvedené vyššie alebo ktorá sa tam vzhľadom na uvedené obavy nemôže alebo nechce vrátiť a na ktorú sa neuplatňuje článok 12“.

26. Kapitola III smernice sa zaoberá tým, ako získať postavenie utečenca. Článok 12, ktorý sa nachádza v tejto kapitole, odráža

článok 1D dohovoru z roku 1951. Konkrétnejšie, článok 12 ods. 1 písm. a) odráža článok 1D dohovoru a znie takto:

„Štátny príslušník tretej krajiny alebo osoba bez štátneho občianstva je vylúčená z postavenia utečenca, ak:

- a) spadá do rozsahu článku 1D Ženevského dohovoru, týkajúceho sa ochrany alebo pomoci od orgánov alebo agentúr Organizácie Spojených národov iných ako Úradu Vysokého komisára Organizácie Spojených národov pre utečencov. Ak takáto ochrana alebo pomoc z akéhokoľvek dôvodu zanikla bez toho, aby sa o postavení týchto osôb definitívne rozhodlo v súlade s príslušnými uzneseniami Valného zhromaždenia Organizácie Spojených národov, tieto osoby budú oprávnené *ipso facto* na výhody z ustanovení tejto smernice“.

27. Článok 13 smernice stanovuje to, že postavenie utečenca je priznané „štátnemu príslušníkovi tretej krajiny alebo osobe bez štátneho občianstva, ktorá je oprávnená ako utečenec v súlade s kapitolami II [posudzovanie žiadostí o medzinárodnú ochranu] a III [oprávnenie stať sa utečencom]“.

28. Kapitoly V a VI smernice sa zaoberajú oprávnením na doplnkovú ochranu a postavením doplnkovej ochrany. Článok 18 najmä

stanovuje priznanie postavenia doplnkovej ochrany štátnemu príslušníkovi tretej krajiny alebo osobe bez štátneho občianstva oprávnenej na doplnkovú ochranu v súlade s kapitolami II a V.

Dňa 21. júna 2007 požiadala Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal (úrad pre prisťahovalectvo a štátne občianstvo; ďalej len „BAH“) o priznanie postavenia utečenca v prípade, že by tento úrad nepredĺžil jej povolenie na pobyt, totiž, nechcela sa vrátiť do pásma Gazy, ktoré, ako uviedla, bolo nebezpečné v dôsledku konfliktu medzi Fatahom a Hamasom.

29. Článok 38 ods. 1 stanovuje, že smernica bude prebratá do vnútroštátneho práva do 10. októbra 2006. V čase vzniku rozhodujúcich skutočností v tomto návrhu na začatie prejudiciálneho konania článok 12 ods. 1 písm. a) smernice nebol prebratý do vnútroštátneho práva v Maďarsku, hoci čas vyhradený na jeho prijatie uplynul. Účastníci konania vo veci samej zastávajú názor, že článok 12 ods. 1 písm. a) smernice je dostatočne jasný, presný a nepodmienený, a že sa naň žalobkyňa môže pred príslušným národným orgánom priamo odvolávať.

31. Žiadosť pani Bolbol bola podaná podľa druhého odseku článku 1D dohovoru z roku 1951 na tom základe, že je Palestínčanka s bydliskom mimo zóny UNRWA. V pásme Gazy ostal iba jej otec, ktorý tu pracuje ako profesor na univerzite. Všetci ostatní členovia rodiny emigrovali.

Skutkové okolnosti, konanie a prejudiciálne otázky

30. Dňa 10. januára 2007 pani Bolbol, osoba palestínskej národnosti bez štátneho občianstva, pricestovala na základe víz, spolu so svojim manželom, z pásma Gazy do Maďarska. Následne požiadala orgány, ktoré boli zodpovedné za cudzích štátnych príslušníkov, o povolenie na pobyt, a to jej aj bolo udelené.

32. Je nesporné, že pani Bolbol sama o sebe neprijímala ochranu alebo pomoc poskytovanú zo strany UNRWA, kým sa nachádzala v pásme Gazy. Jej nárok je založený práve na jej práve na takúto ochranu. Na podporu svojich tvrdení predložila registračný preukaz UNRWA, vydaný na rodinu bratranca jej otca. BAH však existenciu takýchto rodinných vzťahov bez priamych písomných dôkazov spochybňuje. UNRWA výslovne nepotvrdil, či by mala právo na registráciu³².

32 — Pozri poznámku pod čiarou vyššie (právny zástupca pani Bolbol toto potvrdenie požadoval). Hoci pani Bolbol nebola oprávnená na registráciu, napriek tomu (ak sa nachádzala v zóne UNRWA) mohla byť oprávnená na prijímanie ochrany: pozri body 10 až 12 vyššie.

33. Rozhodnutím zo 14. septembra 2007 BAH zamietol žiadosť pani Bolbol o udeľenie postavenia utečenca³³. Rozhodol však, že pani Bolbol má byť chránená nariadením zákazu *vyhostenia*³⁴ z dôvodu, že opätovné prijatie Palestínčanov je diskrečnou právomocou izraelských orgánov, a že pani Bolbol by bola, z dôvodu situácie, ktorá vládne v pásme Gazy, vystavená mučeniu alebo neľudskému a ponižujúcemu zaobchádzaniu.

34. Pani Bolbol podala proti rozhodnutiu BAH, ktorým bola zamietnutá žiadosť o udeľenie postavenia utečenca, odvolanie na Fővárosi Bíróság, ktorý prerušil konanie a predložil Súdnemu dvoru tieto prejudiciálne otázky:

„Na účely uplatnenia článku 12 ods. 1 písm. a) smernice Rady 2004/83/ES:

1. Možno sa domnievať, že osobe je poskytovaná ochrana a pomoc zo strany orgánu Organizácie Spojených národov len na základe skutočnosti, že daná osoba má právo na túto ochranu alebo na túto pomoc, alebo je potrebné, aby táto osoba skutočne využila túto ochranu alebo túto pomoc?

33 — Z návrhu na začatie prejudiciálneho konania sa zdá, že toto rozhodnutie sa zakladalo na článku 3 ods. 1 Menedékjogról Szóló 1997. Évi CXXXIX. Törvény (ďalej len „Met“).

34 — Z návrhu na začatie prejudiciálneho konania sa zdá, že sa to zakladalo na článku 38 ods. 2 Met a článku 51 ods. 1 Országbeli Állampolgárok Beutazásáról és Tartózkodásáról Szóló 2007. Évi II. Törvény.

2. Je predpokladom zániku ochrany alebo pomoci zo strany orgánu pobyt osoby mimo oblast činnosti orgánu, skončenie činnosti orgánu, koniec možnosti využívať ochranu alebo pomoc zo strany tohto orgánu, alebo ide o objektívnu prekážku, z dôvodu ktorej osoba, ktorá má právo na ochranu alebo pomoc, ich nemôže využívať?

3. Zahŕňajú výhody vyplývajúce z ustanovení tejto smernice priznanie postavenia utečenca alebo priznanie jednej alebo druhej formy ochrany v rámci pôsobnosti smernice (priznanie postavenia utečenca a poskytnutie subsidiárnej ochrany) podľa voľby členského štátu, alebo žiadna z týchto foriem ochrany nie je priznaná automaticky a znamená to len že osoby patria do osobnej pôsobnosti smernice?“

35. Písomné pripomienky predložili pani Bolbol, belgická, nemecká, francúzska, maďarská vláda a vláda Spojeného kráľovstva a Komisia. Všetci, okrem vlády Spojeného kráľovstva, sa dňa 20. októbra 2009 dostavili na pojednávanie, kde predniesli svoje ústne prednesy.

Posúdenie

výsledku³⁷ (odrazilo sa to v pripomienkach predložených členskými štátmi, ktoré vstúpili do tohto konania ako vedľajší účastníci konania). Samozrejme, žiadnym z týchto výkladov Súdny dvor nie je viazaný.

Smernica a dohovor z roku 1951

36. Hoci Európska Únia ako taká nie je signatárom dohovoru, článok 63 ods. 1 ES výslovne stanovuje, že spoločná azylová politika musí byť prijatá v súlade s dohovorom z roku 1951 a protokolom z roku 1967. Smernica 2004/83, ktorej právnym základom je článok 63 ods. 1 ES, opisuje dohovor z roku 1951 vo svojom odôvodnení ako „základný kameň“ ochrany utečencov. Smernica má jasne za cieľ zaviazat' členské štáty, prostredníctvom spoločných pravidiel Spoločenstva, k plneniu medzinárodných povinností. Ustanovenia smernice sa teda musia vykladať spôsobom, ktorý je v súlade s dohovorom z roku 1951³⁵.

37. Medzinárodný súdny dvor doteraz nerozhodol o výklade článku 1D dohovoru z roku 1951, hoci UNHCR svoj názor na túto vec vyjadril³⁶. Preskúmanie (nie vyčerpávajúce) relevantných rozhodnutí vnútroštátnymi súdmi členských štátov odhaľuje markantnú nejednotnosť, jednak v prístupe a jednak aj vo

38. Za účelom zodpovedania prejudiciálnych otázok, ktoré predložil vnútroštátny súd, považujem za logické a užitočné analyzovať najprv článok 1D dohovoru ešte predtým, ako sa začnem zaoberať uplatnením tejto analýzy v rámci práva EÚ³⁸.

39. Taktiež je podstatné to, aby bola jasná oblasť pôsobnosti prejednávaneho prípadu. Oba, článok 12 ods. 1 písm. a) smernice 2004/83 a článok 1D dohovoru z roku 1951 odkazujú, pokiaľ ide o všeobecné podmienky, na „ochranu a pomoc“ zo strany „orgánov a agentúr“ OSN. Žaloba pani Bolbol podaná na vnútroštátny súd však bola založená na jej oprávnení prijímať pomoc poskytovanú

35 — Pozri rozsudok Súdneho dvora z 2. marca 2010, *Salahadin Abdulla a.i.*, C-175, C-176, C-178 a C-179/08, Zb. s. I-1493, body 52 a 53.

36 — Pozri príručku UNHCR a dve správy uvedené v bodoch 18 a 20 vyššie. MSD má, podľa článku 38, výlučnú právomoc vydať autoritatívne rozhodnutia, pokiaľ ide o význam dohovoru z roku 1951.

37 — Porovnaj, napríklad, prístup uplatňovaný odvolacím súdom Spojeného kráľovstva v rozsudku vo veci *El-Ali* [2003] 1 WLR 95 so záverom dosiahnutým belgickým Conseil du Contentieux des Etrangers vo svojich rozhodnutiach z 21. apríla 2009 a 14. mája 2009 (čísla vecí 26 112 a 27 366).

38 — Je to najmä prípad, kedy je článok 12 ods. 1 písm. a) prakticky priamym prebratím konceptov a znenia, ktoré možno nájsť v článku 1D dohovoru z roku 1951. Skutočné rozhodnutie Súdneho dvora bude zjavne autoritatívne jedine pokiaľ ide o smernicu.

zo strany UNRWA; a pripomienky predložené Súdnemu dvoru všetkými účastníkmi konania boli adresované k otázkam, ktoré výlučne odkazovali na úlohu UNRWA (a nie všeobecnejšie). V týchto návrhoch teda budem uplatňovať tento prístup.

v Európe zanechala mnoho vystáňovaných osôb. Sled samostatných, ale navzájom na seba nadväzujúcich udalostí, viedol, za účasti medzinárodnej spoločnosti, k rozdeleniu Palestíny, ktoré spočívalo vo vyhlásení štátu Izrael. V regionálnom konflikte, ktorý predchádzal a nasledoval po tejto udalosti, bolo vystáňované značné množstvo osôb.

40. Najprv sa teda pozriem na historické pozadie tvorby článku 1D dohovoru z roku 1951 (spolu s *travaux préparatoires*)³⁹. Potom uvediem smerodajné úvahy, ktoré by sa, podľa mňa, mali uplatniť pri preskúvaní osobitných otázok výkladu. Nakoniec sa vrátim k smernici 2004/83 a budem sa zaoberať prejudiciálnymi otázkami v poradí, v akom boli predložené.

Historické pozadie a travaux préparatoires

41. Tvorba dohovoru z roku 1951 súvisela s nedávnym konfliktom, ničením a vystáňovaním obyvateľstva. Druhá svetová vojna

42. Keďže článok 1D je formulovaný všeobecne, vzťahuje sa, potenciálne, na každú situáciu, v ktorej „orgány alebo agentúry“ OSN poskytujú „ochranu alebo pomoc“ osobám, na ktoré by sa inak vzťahoval dohovor z roku 1951 *ratione personae*. OSN skutočne začala nedávno poskytovať osobitnú pomoc v spojení s konfliktom v Kórei⁴⁰. *Travaux préparatoires* ujasňuje, že Konferencia splnomocnených zástupcov o postavení utečencov a osôb bez štátneho občianstva⁴¹, mala pri tvorbe článku 1D na zreteli v prvom rade situáciu v Palestíne.

39 — Zatiaľ čo sa medzinárodné právo snaží uplatniť prirodzený a bežný význam ustanovení Zmluvy [podľa článku 31 Viedenského dohovoru o zmluvnom práve (ďalej len „VCLT“)], existuje možnosť, jednak vo VCLT (podľa článku 32) a jednak vo všeobecných zásadách medzinárodného práva, odvolávať sa na *travaux préparatoires* Zmluvy a okolnosti jej uzatvorenia, pokiaľ ide o význam podmienky, kedy by výklad založený na bežnom význame ustanovenia, vzhľadom na cieľ a účel, robil význam tejto podmienky nejednoznačným a nejasným. Pre ďalšiu diskusiu, pozri Sinclair, *Viedenský dohovor o zmluvnom práve*, druhé vydanie, Manchester University Press, 1984, s. 141 a nasl.

40 — Pozri poznámku pod čiarou 20 vyššie.

41 — Ďalej len „konferencia splnomocnených zástupcov“.

43. Zápisnica z konferencie splnomocnených zástupcov, zdá sa, odráža tri hlavné záujmy⁴²: po prvé, potrebu chrániť masy vystahované z geografickej oblasti, ktorá bola bývalou Palestínou⁴³; po druhé, túžbu niektorých členských štátov zachovať politickú viditeľnosť osôb, ktoré boli vystahované v dôsledku udalostí v roku 1948⁴⁴; a po tretie, potrebu vyhnúť sa prekrývaniu právomocí medzi UNHCR a UNRWA⁴⁵. Všetky tieto záujmy sa zameriavajú (z historických dôvodov) na dôsledky, pokiaľ ide o podmienky vystahovaných osôb, ktoré v dôsledku situácie v Palestíne potrebujú pomoc. Pri analýze článku 1D na účely tohto konania začnem teda týmto historickým východiskovým bodom.

44. *Travaux préparatoires*, zdá sa, v podstate taktiež odráža vystahovanie Palestínčanov ako záležitosť, ktorá ovplyvňuje skupinu ľudí⁴⁶. Hoci je to práve kategória vystahovaných Palestínčanov, ktorá z historického hľadiska tvorila predmet článku 1D, ustanovenie, samo o sebe, sa musí vnímať spôsobom, ktorý zabezpečí jeho pochopenie a uplatnenie na jednotlivcov. Takýto prístup vyjadruje skutočnosť, že medzinárodné právo ako celok prikladá veľký význam právu na sebaurčenie (kolektívne právo, ktoré prináleží skupinám osôb)⁴⁷, ale pri tom všetkom sa medzinárodné humanitárne právo zakladá na princípoch, ktoré rešpektujú osoby a jednotlivcov v rámci tejto skupiny⁴⁸.

42 — Množstvo medzinárodných orgánov niekedy vykladalo ustanovenia Zmluvy vzhľadom na vtedajšiu spoločnú vôľu tvoriacich strán (pozri, napríklad, rozsudok MSD v rozsudku vo veci *Land a Maritime Boundary medzi Kamerunom a Nigériou*, ICJ Reports 2002, s. 303 v bode 59, a rozsudok o stanovení hraníc medzi Eritreou a Etiópiou, vydaný 13. apríla 2002 Eritrejsko-Etiópskou pohraničnou komisiou v bodoch 3.3, 3.4 a 3.13, ktorý sa odvoláva na rozhodnutie arbitrážneho súdu v rozsudku vo veci *Argentina/Chile Frontier Case* [(1966) 38 ILR 10, s. 89].

43 — Pozri vyhlásenia talianskeho zástupcu a irackého zástupcu na devätnástej schôdzi, taktiež francúzskeho zástupcu na dvadsiatej deviatej schôdzi konferencie splnomocnených zástupcov.

44 — Pozri vyhlásenia egyptského zástupcu na devätnástej a dvadsiatej deviatej schôdzi konferencie splnomocnených zástupcov.

45 — Pozri vyhlásenia egyptského zástupcu na devätnástej schôdzi a francúzskeho zástupcu na dvadsiatej schôdzi konferencie splnomocnených zástupcov.

46 — Pozri, napríklad, vyhlásenia predsedu konferencie na devätnástej schôdzi, francúzskeho zástupcu na dvadsiatej schôdzi a zástupcu Spojených štátov na dvadsiatej prvej schôdzi konferencie splnomocnených zástupcov.

47 — Pozri, napríklad, článok 1 ods. 2 Charty OSN. Koncept sebaurčenia sa vyvinul súčasne z procesu dekolonizácie a ako taký má tendenciu mať silný teritoriálny prvok (Shaw, *International Law*, piate vydanie, Cambridge University Press, 2008). Je teda ťažké uplatniť ho na skupiny utečencov alebo osoby bez štátneho občianstva. Otázka jeho uplatnenia na vystahovaných Palestínčanov je predmetom živej diskusie [pozri, *okrem iného*, poradné stanovisko MSD o právnych dôsledkoch vytvorenia múru na okupovanom území (ICJ Reports 2004, s. 136)].

48 — Pozri úvod a článok 1 ods. 3 Charty OSN. Táto analýza sa odráža v hlavnom aspekte článku 1A dohovoru, podľa ktorého musí jednotlivec, za účelom získania postavenia utečenca, preukázať odôvodnenú obavu z jeho prenasledovania ako jednotlivca v zmysle parametrov všeobecnejšieho rizika, ktoré predstavuje riziko pre konkrétne skupiny osôb, ktoré spĺňajú tie isté požiadavky.

45. Kompromis, ktorým je článok 1D je ten, že vyčleňuje najmä vystahovaných Palestínčanov na účely osobitného posúdenia a v niektorých prípadoch osobitnej ochrany v zmysle celkového rámca medzinárodného práva utečencov.

alebo pomoc z akéhokoľvek dôvodu zanikla“? Štvrtou je, aký význam sa pripisuje slovnému spojeniu „vzťahujú sa na ne *ipso facto* ustanovenia tohto dohovoru“?

46. Napriek tomu, že ide o krátke ustanovenie, článok 1D je plný nezodpovedaných otázok. Prinajmenšom možno rozlíšiť štyri veľké nejasné oblasti – dve vznikli v rámci prvej vety a dve v rámci druhej – ktoré musia byť, za účelom zodpovedania prejudiciálnych otázok predložených Súdnemu dvoru v tomto konaní, vyriešené⁴⁹.

Smerodajné úvahy

47. Prvou otázkou je, čo sa myslí, v geografickom a/alebo dočasnom zmysle, pod pojmom „osoby, ktoré... majú ochranu alebo pomoc“? Druhou je to, či musia tieto osoby prijímať ochranu alebo pomoc, alebo postačuje, aby boli na túto pomoc oprávnené? (Podotázkou, ktorá je konkrétne relevantná, pokiaľ ide o výklad smernice a konanie pred vnútroštátnym súdom, je: aký je účinok formálnej registrácie v UNRWA? Má konštitutívnu alebo deklaratórnu povahu?) Tretou otázkou je, za akých okolností má platiť, že „takáto ochrana

48. Písomné a ústne pripomienky predložené Súdnemu dvoru upresnili to, že súčasné znenie článku 1D je spôsobilé podporovať širokú škálu rôznych významov. Myslím si teda, že je podstatné jasne a bezpodmienečne stanoviť zásady, ktorými sa som sa pri uvažovaní riadila.

49. Po prvé všetci skutoční utečenci si zaslúžia ochranu a pomoc. Výklad, ktorý by viedol k medzere, pokiaľ ide o ochranu takýchto osôb, je teda, *a priori*, zamietnutý.

49 — Z *travaux préparatoires* sa zdá, že dokonca aj egyptská delegácia, iniciatívou ktorej bola do návrhu doplnená druhá veta, ktorá sa stala článkom 1D, si nebola celkom istá, pokiaľ ide o zamýšľanú funkciu tejto vety ako celku: pozri vyhlásenie egyptského zástupcu na devätnástej a dvadsiatej schôdzi konferencie splnomocnených zástupcov.

50. Po druhé historický zámer pozadia článku 1D bol jasne stanoviť formu *osobitného*

zaobchádzania a starostlivosti o vysťahovavých Palestínčanov⁵⁰.

51. Po tretie nech už boli počiatkové nádej Valného zhromaždenia akékoľvek (ako to v roku 1951 vyjadrili tvorcovia dohovoru), že UNRWA sa bude zaoberať iba dočasným poskytovaním pomoci, ukázalo sa, že problémy súvisiace so situáciou v Palestíne sa počas posledných desaťročí vymkli spod kontroly, čo potvrdzujú aj postupné opakovanie mandátu UNRWA. Protokol z roku 1967 taktiež odráža nešťastnú skutočnosť, že utečenecké problémy, ktoré vyžadujú, aby boli riešené podľa dohovoru z roku 1951, sa neobmedzujú na tie, ktoré vznikli v dôsledku udalostí pred januárom 1951. Teda, pôvodný zámer tvorcov dohovoru musí byť ovplyvnený realitou nasledujúcich udalostí.

50 — Nemecká vláda sa pýtala, či tento samostatný a odlišný súbor dohôd porušuje zásadu rovnosti zaobchádzania. Negatívna odpoveďou na túto otázku vyžaduje jednak uznanie, že článok 1D vznikol preto, aby zohľadňoval konkrétne problémy konkrétnej skupiny vysťahovaných osôb, situácia ktorých bola – aspoň čiastočne – pripisovaná rozhodnutiu prijatému medzinárodnou spoločnosťou (rozdeľenie Palestíny). Objektívny rozdiel potom poskytuje dôvod (stupeň) osobitného zaobchádzania. Ak by uplatnenie článku 1D na osoby, ktoré prijímajú ochranu alebo pomoc orgánu odlišného od UNHCR bolo hypotetickou situáciou, ktorá nevznikla rozhodnutím prijatým medzinárodnou spoločnosťou, porušovanie zásady rovnosti zaobchádzania by bola otázka, ktorá zachádza nad rámec týchto návrhov.

52. Po štvrté tvorcovia dohovoru mali za cieľ, aby premiestnení Palestínčania, ktorí prijímali osobitné zaobchádzanie a starostlivosť výslovne na mieste, kde je o nich postarané (pomoc zo strany UNRWA), nemali možnosť žiadať o postavenie utečenca podľa dohovoru, na ktorý dohliada UNHCR (teda prvá veta článku 1D). Kým sa o nich UNRWA stará, takéto osoby sú vylúčené *ratione personae* z dohovoru.

53. Po piate v dôsledku tohto vylúčenia (alebo možno ako odškodnenie za neho) za určitých okolností platí, že vysťahovaní Palestínčania, na ktorých sa vzťahuje druhá veta článku 1D, sú *ipso facto* oprávnení na *výhody*, ktoré poskytuje dohovor (teda nielen, že v prípade zániku ochrany alebo pomoci zo strany UNRWA už títo vysťahovaní Palestínčania nebudú vylúčení z pôsobnosti dohovoru). Samotná prítomnosť druhej vety implikuje väčší dôsledok v porovnaní so situáciou, keď sú jeho osobitné podmienky splnené a takéto osoby sa iba ocitnú v rade, v ktorom stojí každý iný potenciálny žiadateľ o postavenie utečenca podľa článku 1A.

54. Po šieste pojem „zánik ochrany a pomoci“ zo strany orgánu alebo agentúry OSN, iného ako UNHCR (tu UNRWA), nemožno

vykladať spôsobom, ktorý by viedol k tomu, že by takéto osoby boli v skutočnosti nútené zotrvať v zóne UNRWA a nemohli by (dokonca aj vtedy, ak sú nasilu oddelené od pomoci UNRWA) opustiť túto zónu a žiadať postavenie utečenca mimo nej, až kým sa situácia, ktorá tkvie v „palestínskom probléme“ úplne nevyrieši a UNRWA neukončí svoju činnosť. Takýto výsledok by bol absolútne neprijateľný.

riešiť záujem poskytovať osobitné zaobchádzanie a starostlivosť osobám, ktoré sú vysťahované z dôvodu situácie v Palestíne. Keďže prvá veta bola, sama o sebe, považovaná za nedostatočnú, bola pridaná druhá veta. Zdá sa teda byť rozumným vnímať tieto dve vety (a teda aj ich jednotlivé časti) v ich vzájomnej súvislosti, a nie každú samostatne⁵¹; a snažiť sa vnímať toto ustanovenie *ako celok*, v rámci ktorého sa dospeje k rozumnej rovnováhe medzi starostlivosťou o vysťahovaných Palestínčanov (podľa článku 1D) a starostlivosťou o iných potenciálnych utečencov (podľa dohovoru z roku 1951 ako celku).

55. Po siedme vzhľadom na to, že *všetci* skutoční utečenci by mali byť oprávnení prijímať ochranu alebo pomoc, ale kapacita štátov pojať týchto utečencov je obmedzená, článok 1D sa nemôže vykladať tým spôsobom, že oprávňuje každého vysťahovaného Palestínčana, bez ohľadu na to, či skutočne prijíma alebo prijímal pomoc poskytovanú zo strany UNRWA, dobrovoľne opustiť zónu UNRWA a žiadať automatické postavenie utečenca niekde inde. Takýto výklad by spôsoboval neproporcionálne výhodné zaobchádzanie s vysťahovanými Palestínčanmi na úkor iných skutočných žiadateľov o postavenie utečenca, ktorí boli vysťahovaní z dôvodu nejakého iného konfliktu vo svete.

57. Teraz detailne preskúvam štyri body výkladu⁵², ktoré vznikli v rámci otázok predložených vnútroštátnym súdom.

51 — Nesúhlasím s líniou výkladu navrhnutou Úradom UNHCR, ktorý uvádza (vo svojej správe z roku 2002, a jasnejšie v revízií tejto správy z roku 2009) že všetci Palestínčania (ktorí patria do pôsobnosti rezolúcie č. 194 (III) z 11. decembra 1948 a rezolúcie č. 2252 (ES-V) zo 4. júla 1967), ktorí sa nachádzajú mimo zóny UNRWA, v súčasnosti neprijímajú ochranu alebo pomoc, a v dôsledku toho táto ochrana alebo pomoc zanikla. Toto znamená, že pomoc určená pre niekoho, kto ju ani nikdy neprijímal, môže teoreticky „zaniknúť“, čo jednoducho nie je v súlade s prirodzeným významom slova „zaniknúť“. Pôvodná verzia správy UNHCR týkajúca sa prejednávaného prípadu uviedla, že ak nejaká osoba opustila zónu UNRWA, ochrana a pomoc *pre ňu* „zanikli“, takže by *mala* teda automaticky využívať výhody, ktoré jej poskytuje dohovor. Tomuto odôvodneniu sa budem venovať ďalej (v bode 81 a nasl.).

52 — Zhrnuté v bode 47 vyššie.

56. Napokon, tieto dve vety, z ktorých článok 1D pozostáva, majú spoločne za cieľ

i) Význam slovného spojenia „osoby, ktoré v súčasnosti majú ochranu alebo pomoc“ vzťahuje na osobu prvá veta článku 1D vtedy, ak sa nachádza v zóne UNRWA.

58. Slovné spojenie „v súčasnosti majú“ je obmedzujúce z dvoch hľadísk. Prvé je to, že účel prijímania ochrany a pomoci, ktorú poskytuje UNRWA, načrtáva miestne obmedzenie⁵³. Druhý je ten, že slovo „v súčasnosti“, a použitie prítomného času, načrtáva časové obmedzenie⁵⁴.

Miestne obmedzenie

59. Nato, aby osoba prijímala ochranu a pomoc, ktorú poskytuje orgán alebo agentúra OSN, musí sa nachádzať na mieste, kde je táto ochrana alebo pomoc fyzicky dostupná. Pomoc poskytovaná zo strany UNRWA je dostupná jedine v zóne UNRWA. V dôsledku toho, ako uviedol UNHCR, sa na tieto účely

53 — Súhlasím s tým, že hypotetická budúcnosť orgánu alebo agentúry OSN v zmysle článku 1D nemohla byť tak obmedzená.

54 — Nižšie zvažujem, ako druhú otázku výkladu, či „prijímanie“ znamená „skutočné prijímanie“ alebo „oprávnenie prijímať“.

60. Belgická vláda tvrdí, že v dôsledku toho sa článok 1D ako celok musí obmedziť na osoby, ktoré sa nachádzajú v zóne UNRWA. Zdá sa mi však, že z právneho hľadiska nie je ani jedna z týchto dvoch viet, ktoré ako celok tvoria článok 1D, žiadnym spôsobom geograficky obmedzená. Sú to iba reálne skutočnosti prijímania pomoci poskytovanej zo strany UNRWA, ktoré vytvárajú zjavné geografické obmedzenia v prvej vete. Z nich vyplýva, že jednotlivec, ktorý sa nachádza v zóne UNRWA, by mal, za určitých okolností, byť oprávnený domáhať sa osobitných práv, ktoré mu zveruje druhá veta článku 1D, bez ohľadu na to, kde sa môže nachádzať.

61. Navyše zdôrazňujem, že dve vety článku 1D sa musia vnímať vo svojej vzájomnej súvislosti. Ak sa teda jednotlivec domáha práv podľa druhej vety článku 1D, je nevyhnutné najprv stanoviť to, či sa naň pôvodne vzťahovala prvá veta tohto článku. Ak sa nevzťahovala, jednotlivec nebol vylúčený *ratione personae* z pôsobnosti dohovoru. Skôr môže – ako každý iný potenciálny utečenec – žiadať samostatné posúdenie podľa článku 1A⁵⁵.

55 — Samozrejme, predpokladá sa, že sporný jednotlivec nie je vylúčený podľa článku 1C, 1E alebo 1F.

Časové obmedzenie

vzhľadom na protokol z roku 1967 a opakované obnovenia mandátu UNRWA.

62. Spojené kráľovstvo tvrdí, že použitie slova „v súčasnosti“ odkazuje na rok 1951, kedy bol navrhnutý dohovor. Tvrdí, že autori mali v čase, keď dohovor nadobudol účinnosť, na zreteli skupinu osôb, ktorú možno charakterizovať ako už prijímajúcu pomoc a ochranu poskytovanú zo strany UNRWA v čase nadobudnutia účinnosti dohovoru.

63. Postavenie pani Bolbol je v dôsledku toho také, že na každú osobu, ktorá niekedy prijímala⁵⁶ pomoc poskytovanú zo strany UNRWA, sa vzťahuje klauzula o odopretí stanovená v prvej vete článku 1D⁵⁷.

64. Komisia a Maďarsko vykladajú slovné spojenie „v súčasnosti majú“ ako úmyselné prijímanie v čase, ktorému bezprostredne predchádzala žiadosť o postavenie utečenca podľa článku 1D.

65. Podľa môjho názoru, výklad navrhnutý Spojeným kráľovstvom je rigidnejší ako ten, ktorý umožňuje samotné znenie, najmä

66. Súhlasím s tým, že v roku 1951 mohli mať tvoriace strany na zreteli predovšetkým osoby, ktoré, v tomto momente, prijímali ochranu a pomoc od iných „orgánov alebo agentúr“ Organizácie Spojených národov (takých, akou je UNRWA). Odvtedy však bola zo strany tejto organizácie poskytnutá pomoc a ochrana mnohým ďalším osobám (jednak potomkom pôvodne vystahovaných osôb a jednak aj novým vystahovaným osobám). Samozrejme, zmeny a doplnenia dohovoru, ktoré sa uskutočnili prostredníctvom protokolu z roku 1967, vyjadrujú výslovne uznanie zo strany medzinárodného spoločenstva, že situácie, ktoré vznikajú v oblasti žiadostí o postavenie utečenca sa, bohužiaľ, neskončili v konkrétnom momente v minulosti.

67. Z toho teda vyplýva, ak uplatním tú istú logiku, ako je tu uvedená, že reštriktívne vnímanie prvej vety článku 1D Spojeným kráľovstvom nemôže byť správne. Reštriktívne vnímanie je taktiež ťažké zosúladiť s vlastnými usmerneniami UNRWA (CERI), ktoré ponúkajú pomoc nielen osobám, ktoré boli vystahované v dôsledku udalostí v roku 1948, ale (napríklad) „neregistrovaným osobám

56 — Alebo ktorý by bol oprávnený prijímať pomoc: čo sa toho týka, pozri bod 71 a nasl.

57 — Potom argumentuje v prospech zodpovedajúceho širokého výkladu druhej vety.

vystaňovaným v dôsledku udalostí v roku 1967 a následného vojnového stavu“⁵⁸.

druhej strane nedošlo k prílišnému rozšíreniu, pokiaľ ide o okolnosti, v rámci ktorých členovia tejto skupiny budú oprávnení na výhody, ktoré im zveruje druhá veta.

68. Navyše článok 7 štatútu UNHCR vylučuje z pôsobnosti UNHCR každú „osobu... ktorá prijíma ochranu a pomoc iných orgánov alebo agentúr Organizácie Spojených národov...“. Na základe (nie neodôvodnených) rovnakých predpokladov, že (a) v súčasnosti UNRWA poskytuje pomoc väčšiemu počtu osôb ako v roku 1951, a že (b) mnohí z tých, ktorí prijímali pomoc poskytovanú zo strany UNRWA v roku 1951, už nie sú medzi živými, sa mi zdá, že reštriktívne vnímanie prvej vety článku 1D pravdepodobne poskytne vystaňovaným Palestínčanom nižší stupeň osobitného zaobchádzania a starostlivosti, ako Organizácia Spojených národov zamýšľala.

70. Z toho vyplýva, že nejaké časové obmedzenie je nevyhnutné. Vnímam teda slovné spojenie „v súčasnosti majú“ ochranu alebo pomoc stanovené v prvej vete článku 1D tak, že sa týka, v konkrétnom okamihu, „osôb, ktoré v súčasnosti majú ochranu alebo pomoc iných orgánov alebo agentúr OSN, než je UNHCR“. Takéto osoby sú vylúčené z pôsobnosti dohovoru, pretože nepotrebujú jeho ochranu.

69. Podľa môjho názoru však rozsiahla časová pôsobnosť prístupu navrhovaného pani Bolbol zachádza príďaleko. Iba tí, ktorí sú na základe prvej vety článku 1D pôvodne vylúčení z pôsobnosti dohovoru, sú potenciálnymi príjemcami osobitného zaobchádzania, ktoré vykresľuje druhá veta tohto ustanovenia⁵⁹. Vyvážený prístup k výkladu článku 1D ako celku by teda mal byť taký, aby sa na jednej strane umelo nenaľukla veľkosť vylúčenej skupiny stanovenej v prvej vete (nad rámec tých, ktorí „v súčasnosti majú“ ochranu alebo pomoc, ale nie zo strany UNHCR), a na

ii) Skutočné alebo potenciálne prijímanie?

71. Druhým bodom výkladu je to, či dotknutá osoba musí mať z pomoci a ochrany skutočne výhodu, alebo či postačuje to, že je na túto výhodu oprávnená.

58 — Pozri body 11 až 13 vyššie.

59 — Pozri bod 85 a nasl. nižšie, pre diskusiu o tom, čo znamená toto osobitné zaobchádzanie.

72. Podľa môjho názoru sa prvá veta článku 1D vzťahuje iba na tie osoby, ktoré v skutočnosti ako také prijímajú ochranu a pomoc orgánu alebo agentúry, iného než UNHCR.

univerzálna⁶¹ vzhľadom na to, že z pôsobnosti dohovoru vylučuje konkrétnu kategóriu osôb. Ako taká by sa pravdepodobne mala vykladať skôr restriktívne ako široko⁶².

73. Po prvé, v znení prvej vety sa používa skôr výraz „má“ ako výraz „je oprávnený mať“⁶⁰. V tomto súhlasím so Spojeným kráľovstvom, že vnímať slovo „mať“ ako slovné spojenie „oprávnený mať“ je vnímaním niečoho, čo sa v texte jednoznačne nenachádza.

75. Po tretie, striktné vnímanie sa taktiež stotožňuje s predstavou, že takéto osoby (ktoré následne budú, ak to bude nevyhnutné, oprávnené domáhať sa osobitných práv stanovených v článku 1D, druhá veta) nekonajú na základe ich vlastnej vôle, ale sú vtiahnuté do udalostí, ktoré nemôžu ovládať⁶³, a to

74. Po druhé, prvá veta článku 1D je odvodená zo všeobecnej zásady, že ochrana *ratione personae*, ktorú dohovor poskytuje, je

61 — Pôvodné časové obmedzenie bolo („v dôsledku udalostí, ktoré sa udiali pred januárom 1951“) odstránené Protokolom z roku 1967; a väčšina štátov si hneď zvolila, podľa článku 1B, vnímať dohovor tak, že sa uplatňuje na „udalosti, ktoré sa udiali v Európe alebo niekde inde“. Od roku 2009 si zo 147 zmluvných strán, či už dohovoru alebo Protokolu, len štyri štáty zvolili vnímať dohovor tak, že sa uplatňuje iba na udalosti, ktoré sa udiali v Európe.

62 — Zatiaľ čo je judikatúra, ktorá sa týka takýchto klauzúl, menej jasne označená ako právo Európskej únie (pozri napríklad, návrhy generálnej advokátky Kokott vo veci, v ktorej bol vydaný rozsudok zo 16. decembra 2008, Satakunnan Markkinapörssi a Satamedia, C-73/07, Zb. s. I-9831, bod 58 a v nich citovanú judikatúru), medzinárodné súdne a arbitrážne orgány, podľa VCLT, vyvinuli svoje výkladové postupy, aby vykladali zmluvy spôsobom, ktorý má na zreteľ účel a ciele týchto zmlúv (pozri, napríklad, rozsudok MSD vo veci *Territorial Dispute (Libyan Arab Jamahiriya/Chad)*, MSD Reports 1994, bod 41, a rozsudok arbitrážneho súdu vo veci *German External Debts Case*, 19 ILM 1980, s. 1377, body 28 a 30). Tieto orgány tvrdia, že restriktívne vnímanie výnimky môžu iné medzinárodné orgány považovať za priaznivé.

63 — K stupňu kontroly, ktorý mal utečenec počas svojho života, sa vrátim ďalej v bode 77 a nasl.

60 — Francúzske znenie článku 1D (ktoré je ďalším autentickým znením, ako to poznamenáva posledný bod dohovoru) obsahuje takisto skôr „bénéficient actuellement“ ako „sont éligibles à bénéficier“.

vzhľadom na to, že rozhodnutie, či ktorejkoľvek konkrétnej osobe bude poskytnutá pomoc, závisí, či už priamo alebo nepriamo, od UNRWA⁶⁴.

76. Keďže s výkladom, ktorý poskytol Úrad UNHCR, nesúhlasím, riadim sa najmä jasným znením ustanovenia, ktoré nebolo za posledných päťdesiat rokov zmenené a doplnené. Naopak, zdá sa mi, že vnímanie UNHCR sa postupom času menilo⁶⁵, a je odrazom neovládateľnej povahy problému v Palestíne. Hoci jeho vnímanie má výhodu odstraňujúcu väčšinu dôkazných problémov spojených s prvou vetou, spôsobuje, že z pôsobnosti dohovoru z roku 1951 vylučuje omnoho väčšie množstvo potenciálnych utečencov.

iii) „ak takáto ochrana alebo pomoc z akéhokoľvek dôvodu zanikla“

77. Písomné pripomienky predložené Súdnemu dvoru uvádzajú mnoho významov tohto slovného spojenia, a to od úplného zániku

činnosti UNRWA⁶⁶ až po zánik ochrany, pokiaľ ide o konkrétneho jednotlivca⁶⁷. Pani Bolbol skutočne zašla ďaleko a tvrdí, že ak, *či už* ochrana alebo pomoc, zanikla, uplatní sa druhá veta článku 1D. Zdôrazňuje, že zmierovacia komisia OSN pre Palestínu⁶⁸ platne ukončila pôsobenie⁶⁹ a dospela k záveru, že článok 1D, druhá veta, už nevyhnutne pôsobí na všetkých tých, ktorí boli predtým vylúčení z ochrany poskytovanej prvou vetou.

78. S týmto tvrdením nesúhlasím. Dve vety, ktoré spoločne tvoria článok 1D, sa majú vnímať vo svojej vzájomnej súvislosti. Slovné spojenie „ochrana alebo pomoc“ – použitá v oboch vetách – by sa teda malo vnímať ako pomoc alebo ochrana poskytovaná akýmkoľvek z „orgánov alebo agentúr Organizácie Spojených národov“ iných než UNHCR. Ak

66 — Pripomienky belgickej vlády, francúzskej vlády a vlády Spojeného kráľovstva.

67 — Pripomienky pani Bolbol a správa UNHCR z roku 2009. Prístup Komisie sa taktiež zameriava na jednotlivcov. Komisia však zastáva názor, že na osoby, ktoré opustili zónu UNRWA sa nevzťahuje článok 1D, ale namiesto toho sa na ne vzťahujú všeobecné zásady, keďže ich pohyby sa nepodobajú situácii zániku ochrany alebo pomoci (k zániku dochádza bez ohľadu na činnosť jednotlivca).

68 — Ďalej len „UNCCP“.

69 — Pani Bolbol tvrdí, že UNRWA vznikla za účelom pomáhať vystáhaným Palestínčanom, hoci UNCCP malo za cieľ ich chrániť. Svoje tvrdenia zakladá na zániku činnosti UNCCP a na skutočnosti, že UNRWA neprebrala funkcie UNCCP.

64 — Pozri body 11 až 13 vyššie a podrobné poznámky pod čiarou k nim.

65 — Pozri body 18 a 19 vyššie.

osoba „v súčasnosti má“ od *akejkoľvek* takejto agentúry „pomoc alebo ochranu“, nevzťahuje sa na ňu dohovor (prvá veta). Ja vnímam pojem „zaniknúť“ tak, že článok 1D, druhá veta sa uplatní vtedy, ak tá istá osoba už viac nie je oprávnená prijímať ochranu alebo pomoc od takejto agentúry.

79. Na druhej strane by vnímanie pojmu „zaniknúť“ v tom zmysle, že sa vyžaduje úplný zánik činností UNRWA v rámci zóny UNRWA, znamenalo to, že až do toho času by žiadna osoba, ktorá prestala prijímať pomoc poskytovanú zo strany orgánov akým je UNRWA, nebola oprávnená využívať akékoľvek výhody vyplývajúce z druhej vety článku 1D, alebo pravdepodobne z dohovoru ako celku. Takéto vnímanie, čo je zvláštne, taktiež korešponduje s prítomnosťou slov „z akéhokoľvek dôvodu“ pred klauzulou odvolávajúcou sa na vyriešenie podstaty samotného problému (vystáňovaní Palestínčania), keďže jasným dôvodom úplného skončenia činností UNRWA bolo to, že „postavenie takýchto osôb“ by bolo definitívne vyriešené.

80. Z tohto dôvodu zastávam názor, že to, na čom záleží, je to, či dotknutý jednotlivec už neprijíma ochranu alebo pomoc.

81. Napokon, musím sa zaoberať otázkou, či dôvod zrušenia pomoci poskytovanej zo strany UNRWA má význam. Konkrétne, uplatní sa druhá veta článku 1D vtedy, ak osoba opustí geografické územie, v ktorom pôsobí UNRWA, dobrovoľne, takže jej to znemožní prijímať pomoc UNRWA? Alebo, znamená slovné spojenie „z akéhokoľvek dôvodu zanikla“ jednoducho „akýkoľvek dôvod, pre ktorý zaniklo poskytovanie pomoci zo strany UNRWA konkrétnej osobe“? Ako vysvetlím ďalej, uprednostňujem druhé vnímanie.

82. Pri pokuse rozuzliť tento gordický uzol si myslím, že sa na jednej strane musia preskúmať dôsledky akéhokoľvek konkrétneho vnímania a na strane druhej samotný dôvod existencie tohto ustanovenia. Moja odpoveď je teda spojená s vnímaním, ktoré poskytnem v poslednom bode výkladu (pokiaľ ide o právne dôsledky uplatnenia druhej vety článku 1D)⁷⁰, kde je môj výklad štedrejší ako ten, ktorý poskytli niektoré členské štáty. Rozlišovala by som medzi osobami, ktoré samé dobrovoľne opustili zónu UNRWA a teda pomoc poskytovanú zo strany UNRWA a tými, ktoré zistili, že vonkajšie udalosti, ktoré nemôžu

70 — Pozri bod 85 a nasl.

ovplyvniť, znamenajú, že UNRWA ukončila poskytovanie pomoci týmto osobám⁷¹.

UNRWA im už takúto pomoc neposkytuje. Zdá sa mi, že osobitný režim stanovený v článku 1D, druhej vete, sa musí – ak má mať nejaký význam – zaoberať potrebami takýchto osôb.

83. Jednotlivci, ktorí patria do prvej kategórie, už nie sú vylúčení z pôsobnosti dohovoru *ratione personae*, pretože „v súčasnosti nemajú... ochranu alebo pomoc“ a môžu slobodne požiadať o individuálne posúdenie za účelom získania postavenia utečenca podľa článku 1A. Nemôžu však žiadať to, aby boli *ipso facto* oprávnení prijímať výhody, ktoré poskytuje dohovor. Sami si zvolili to, aby sa ocitli v situácii, v ktorej im už pomoc poskytovaná zo strany UNRWA nie je dostupná; ale neexistoval žiaden zánik, pokiaľ ide o ochotu UNRWA poskytovať takúto pomoc.

iv) „vzťahujú sa na ne ipso facto ustanovenia tohto dohovoru“

84. Jednotlivci, ktorí patria do druhej kategórie, nie z vlastnej vôle zistili, že ich predchádzajúca situácia (v ktorej, hoci boli vylúčení z pôsobnosti dohovoru článkom 1D, prvá veta, starala sa o nich UNRWA) sa zmenila.

85. Belgická vláda a vláda Spojeného kráľovstva tvrdia, že právo prijímať výhody, ktoré poskytuje dohovor z roku 1951, neznamená nič viac, ako právo byť posudzovaný na základe podmienok stanovených v článku 1A. Podľa môjho názoru však zo znenia druhej vety článku 1D jasne vyplýva, že niekto, kto bol predtým vylúčený z pôsobnosti dohovoru na základe prvej vety článku, ale kto už viac neprijíma ochranu alebo pomoc, ktorá bola poskytovaná zo strany iného subjektu ako UNHCR v zmysle prvej časti druhej vety, potom je oprávnený na oveľa viac, konkrétne na automatické uznanie postavenia utečenca.

71 — Toto je navyše výklad, ktorý je skôr zastávaný normotvorcom Spoločenstva: pozri spoločnú pozíciu 96/196, ktorá uvádza, že na osoby, ktoré sa úmyselne samé odsťahovali z územia ochrany a pomoci založenej na článku 1D dohovoru z roku 1951, sa už automaticky nevzťahuje dohovor.

86. Po prvé, takéto vnímanie umožňuje anglické a francúzske znenie. Anglické znenie

obsahuje frázu „shall *ipso facto* be entitled to the benefits of this Convention“ a francúzske znenie „bénéficient de plein droit du régime de cette convention“. Považujem za ťažké pochopiť, ako by sa to, že niekto je oprávnený požiadať o posúdenie podľa článku 1A, mohlo považovať za vyhovujúce aspoň jednej z týchto formulácií.

osobitné zaobchádzanie a starostlivosť. Myslím si, že v porovnaní s tým je viac úžitku zo samotného odstránenia predchádzajúcej prekážky (byť vylúčený z pôsobnosti dohovoru).

87. Po druhé, článok 1 nie je – ako taký – „výhodou“, ktorú poskytuje dohovor. Výhody sú skôr obsiahnuté v nasledujúcich článkoch. Článok 1 stanovuje, kto je a kto nie je oprávnený prijímať tieto výhody⁷². Z toho vyplýva, že *ipso facto* právo na výhody implikuje to, že sa už zašlo nad rámec článku 1.

89. Dospela som teda k záveru, že *ipso facto* oprávnenie znamená automatické priznanie postavenia utečenca bez ďalšieho samostatného posudzovania.

Výsledky tohto výkladu článku 1D

88. Po tretie, samotným dôvodom článku 1D je, že vystáhaným Palestínčanom by malo prináležať osobitné zaobchádzanie a starostlivosť. Podľa mňa je ťažké považovať to, že niekomu je umožnené pripojenie sa do radu, v ktorom sa čaká na individuálne posúdenie oprávnenia na postavenie utečenca, za

90. Výklad, ktorý pri skúmaní všetkých štyroch bodov výkladu navrhujem, zahŕňa vnímanie dvoch viet spoločne tvoriacich článok 1D spôsobom, ktorý vytvoril tieto závery:

- a) vystáhaný Palestínčan, ktorý neprijíma ochranu alebo pomoc poskytovanú zo strany UNRWA, nie je vylúčený *ratione personae* z pôsobnosti dohovoru: vníma sa teda ako akýkoľvek iný žiadateľ o postavenie utečenca a posudzuje sa podľa článku 1A (vyhnutie sa prekrývaní právomocí medzi UNRWA a UNHCR; uplatnenie zásady univerzálnej ochrany);

72 — Tvorba článku 1 protokolu z roku 1967 podporuje toto vnímanie vzhľadom na to, že zastrešuje články 2 až 34 dohovoru z roku 1951. Správa Úradu UNHCR z roku 2009 taktiež uvádza, že „pojem ‚výhody dohovoru z roku 1951 ‚sa odvolávajú na štandard zaobchádzania, ktorý zmluvné štáty... vyžadujú udeliť utečencom podľa článkov 2 až 34 tohto dohovoru“.

b) vystáhaný Palestínčan, ktorý prijíma ochranu alebo pomoc poskytovanú zo strany UNRWA, je vylúčený *ratione personae* z pôsobnosti dohovoru, zatiaľ čo prijíma ochranu alebo pomoc (vyhnutie sa prekrývaniu právomocí medzi UNRWA a UNHCR);

c) vystáhanému Palestínčanovi, ktorý prijímal ochranu alebo pomoc poskytovanú zo strany UNRWA, ale ktorý z akéhokoľvek dôvodu už nemôže prijímať ochranu alebo pomoc poskytovanú zo strany UNRWA, zaniká vylúčenie *ratione personae* z pôsobnosti dohovoru (uplatnenie zásady univerzálnej ochrany); hoci to, či je potom *ipso facto* oprávnený na výhody vyplývajúce z dohovoru alebo nie, závisí od toho, prečo už viac nemôže prijímať ochranu alebo pomoc;

d) ak takýto vystáhaný Palestínčan nemôže viac prijímať ochranu alebo pomoc poskytovanú zo strany UNRWA v dôsledku vonkajších okolností, ktoré nemôže ovplyvniť, prináleží mu automatické právo na postavenie utečenca (uplatnenie zásady osobitného zaobchádzania a starostlivosti);

e) ak takýto vystáhaný Palestínčan nemôže viac prijímať ochranu alebo pomoc

poskytovanú zo strany UNRWA v dôsledku svojich vlastných činov, nemôže žiadať automatické postavenie utečenca; je však (prirodzene) oprávnený žiadať o postavenie utečenca, čoho opodstatnenosť sa posúdi podľa článku 1A (uplatnenie zásady univerzálnej ochrany a zásady spravodlivého zaobchádzania na všetkých skutočných utečencov; proporcionálny výklad rozsahu osobitného zaobchádzania a starostlivosti poskytnutej vystáhaným Palestínčanom).

Uplatnenie mutatis mutandis na smernicu 2004/83

91. Vzhľadom na to, že znenie článku 12 ods. 1 písm. a) smernice priamo odráža znenie dohovoru z roku 1951, je možné sa teraz zaoberať, relatívne stručne, samotnými prejudiciálnymi otázkami. Akonáhle Súdny dvor vyloží článok 12 ods. 1 písm. a), má toto ustanovenie, podľa môjho názoru, priamy účinok.

O prvej otázke

92. Článok 12 ods. 1 písm. a) doslovne nestanovuje vylučovaciu podmienku „v súčasnosti má... ochranu alebo pomoc“; ale len sa priamo odvoláva na článok 1D dohovoru z roku 1951. Nič nenasvedčuje tomu, že by vylučovacia podmienka stanovená v smernici mala mať iný význam ako článok 1D. Naopak: všetko nasvedčuje tomu, že by mala mať presne ten istý význam.

93. Pri uplatnení výkladu článku 1D dohovoru z roku 1951, ktorý som stanovila vyššie, som teda dospela k záveru, že osoba patrí do pôsobnosti prvej vety článku 12 ods.1 písm. a) smernice iba vtedy, ak v skutočnosti prijíma ochranu alebo pomoc poskytovanú zo strany orgánu alebo agentúry Organizácie Spojených národov inej než UNHCR. Samotné právo na takúto ochranu alebo pomoc nevyklučuje, v zmysle článku 2 písm. c) smernice, takúto osobu z postavenia utečenca.

94. Je doplňujúcou otázkou (ktorá vzniká v kontexte uplatnenia smernice) to, aký dôkaz musí žiadateľ predložiť, aby preukázal, že patrí do pôsobnosti prvej vety článku 12 ods. 1 písm. a) smernice, čo je podmienkou možnosti domáhať sa osobitných práv podľa druhej vety? Na základe výkladu, ktorý som

stanovila vyššie, sa mi zdá, že žiadateľ musí predložiť dôkazy na preukázanie toho, že skutočne prijímal ochranu alebo pomoc.

95. V tomto prípade je nevyhnutné uznať legitímny záujem štátu pri overovaní toho, či konkrétny jednotlivec má právo na to, čo žiada, a samotnú skutočnosť, že praktické problémy spočívajú v tom, že každá vystahovaná osoba žiadajúca postavenie utečenca môže čeliť overovaniu jej práva. Niektorí žiadatelia nebudú mať skutočný nárok na postavenie utečenca; ale štát je oprávnený ich záležitosť skúmať. Štát však takisto nemôže stanoviť nereálne štandardy, pokiaľ ide o dôkaz, ktorý vyžaduje⁷³.

96. Otázkou je potom to, aký rozdiel spôsobuje alebo by mala spôsobovať skutočná registrácia v UNRWA.

97. Podľa môjho názoru je registrácia záležitosťou dôkazu, nie podstaty.

98. UNRWA niekedy poskytuje pomoc bez toho, aby bola osoba registrova-

73 — Tak ako sa to uplatnilo v prípade smernice (odlišnej od dohovoru), to znamená to, že zatiaľ čo si členské štáty ponechávajú právo stanoviť, podľa vnútroštátneho práva, uplatniteľné pravidlá dôkazu, tieto pravidlá nemôžu znemožňovať alebo prakticky znemožňovať žiadateľovi v tom, aby sa domáhal práv, ktoré mu priznáva právo EÚ: pozri rozsudok z 29. októbra 2009, Pontin, C-63/08, Zb. s. I-10467, bod 43 a v ňom citovanú judikatúru.

ná⁷⁴. Administratívne doklady môžu niekedy meškať za udalosťou; alebo môžu byť počas vojnového stavu zničené. Preto teda odmietam pripomienky francúzskej vlády, že za dostatočný sa má považovať len dôkaz o platnej registrácii v UNRWA.

99. To znamená, že by som považovala za dôkaz platnej registrácie v UNRWA nevyvrátiteľnú domnienku, že žiadateľ v skutočnosti prijímal pomoc.

O druhej otázke

100. Druhá veta článku 12 ods. 1 písm. a) smernice priamo odráža dohovor z roku 1951 a *a fortiori* by sa mala vykladať tým istým spôsobom.

74 — Pozri bod 13 vyššie a poznámky pod čiarou 14 až 16. Zdá sa byť pravdepodobné, že pomerne veľké množstvo osôb prijímajúcich pomoc, nemôže byť formálne registrované, napriek tomu, že by zvyčajne v rámci UNRWA mali existovať nejaké doklady, ktoré by preukazovali, že je prinajmenšom pravdepodobné, že prijímali ochranu.

101. Moja odpoveď na druhú predloženú otázku je teda taká, že „zánik ochrany alebo pomoci agentúry“ znamená to, že dotknutá osoba, inak ako na základe svojej vlastnej vôle, prestala prijímať ochranu alebo pomoc, ktorá jej bezprostredne predtým prináležala.

102. Nepodceňujem dôkazné otázky, ktoré vznikli v spojení so stanovením toho, či konkrétna osoba opustila zónu UNRWA dobrovoľne alebo nedobrovoľne. Problémy siahajú od čiastkového dôkazu (to znamená, že časť, ale nie všetko, bude zrejmé podložené len ústnou výpoveďou) po možnosť sfalšovaného dôkazu (alebo skutočného dôkazu získaného podplatením toho správneho úradníka). Pri dokazovaní skutočného prijímania pomoci je štát oprávnený trvať na dôkaze, ale nie na najdokonalejšom dôkaze, ktorý môže existovať v ideálnom svete.

O tretej otázke

103. Tretia predložená otázka nemôže byť zodpovedaná priamym prebratím skoršej analýzy. V tomto smere je potrebné zohľadniť systém smernice.

104. Článok 2 písm. c) smernice definuje utečenca ako štátneho príslušníka tretej krajiny, ktorý spĺňa osobitný súbor podmienok (vytvorených podľa článku 1A dohovoru) „a na ktor[ého] sa neuplatňuje článok 12“. Článok 12 (nazvaný „vylúčenie“) teda vylučuje konkrétne kategórie osôb (odrážajúc časti článku 1 dohovoru z roku 1951⁷⁵) „z postavenia utečenca“.

sa vzťahujú na osoby, ktoré patria do pôsobnosti prvej vety, ale ktoré splnili podmienky stanovené v druhej vete. Pre zladenie znenia so všeobecnou definíciou „utečenca“, ktorú poskytuje článok 2 písm. c), je nevyhnutné vykladať druhú vetu článku 12 ods. 1 písm. a) ako výnimku z vylučovacej klauzuly, ktorá je obsiahnutá v prvej vete tohto ustanovenia, s jej vlastnými osobitnými dôsledkami.

105. Znamená to, že osoba, ktorá patrí do pôsobnosti *akejkoľvek časti* článku 12 ods. 1 písm. a) (prvá, a/alebo druhá veta), je natrvalo vylúčená z postavenia utečenca? Podľa môjho názoru to tak nie je.

106. Po prvé, druhá veta článku 12 ods. 1 písm. a) jasne stanovuje, že *výhody* smernice

107. Po druhé, článok 12 tvorí súčasť kapitoly III smernice („oprávnenie stať sa utečencom“). Umiestnenie tohto článku indikuje, ako pani Bolbol, maďarská vláda a Komisia správne tvrdili, že ide o samostatnú cestu od postupu stanoveného v kapitole II („posudzovanie žiadostí o medzinárodnú ochranu“), na základe ktorej môže byť osoba považovaná za utečenca, a preto byť oprávnená na priznanie postavenia utečenca podľa článku 13⁷⁶.

75 — Korelácia je takáto (článok smernice je uvedený pred článkom dohovoru): článok 12 ods. 1 písm. a) patrí k článku 1D; článok 12 ods. 1 písm. b) k článku 1E; článok 12 ods. 2 písm. a), b) a c) k článku 1F. Článok 12 ods. 3 stanovuje ďalšiu klasifikáciu, pokiaľ ide o výklad článku 12 ods. 2. Znenie článku 1C dohovoru sa odráža v samostatnom ustanovení smernice (článku 11: „skončenie“).

76 — „Členské štáty priznávajú postavenie utečenca štátnemu príslušníkovi tretej krajiny alebo osobe bez štátneho občianstva, ktorá je oprávnená ako utečenec v súlade s kapitolami II a III“ (kurzívou zvýraznila generálna advokátka). Znenie článku 12 spoločnej pozície 96/196 taktiež uvádza, že osoby, ktoré patria do pôsobnosti oboch viet článku 1D dohovoru z roku 1951 sú automaticky oprávnené na získanie postavenia utečenca a nemusia byť posudzovaní na základe kritérií stanovených v článku 1A.

108. Napokon, pri načrtávaní toho, kto sa považuje a kto nepovažuje za utečenca, článok 2 písm. c) a články 11 a 12 odrážajú nielen znenie, ale aj systém článku 1 dohovoru z roku 1951, ktorý sa vníma ako celok. Ak smernica obsahuje takú medzeru, že osoba, ktorá spĺňa oba časti článku 12 ods. 1 písm. a), je stále vylúčená z toho, aby bola klasifikovaná ako utečenec, potom smernica nesprávne prebrala povinnosti členských štátov vyplývajúce z medzinárodného práva podľa dohovoru do práva Európskej únie. To musím preto považovať za nesprávny výklad smernice.

smernice“ znamená kvalifikáciu ako utečenec a automatické oprávnenie na postavenie utečenca v súlade s článkom 13 smernice⁷⁷.

110. Z dôvodu úplnosti dodávam, že dostupnosť doplnkovej ochrany⁷⁸, ako ďalšej možnosti, neovplyvňuje výklad článku 12 ods. 1 písm. a). Táto možnosť je relevantná jedine pre tie osoby, ktorým nie je automaticky priznané postavenie utečenca v zmysle článku 12 ods. 1 písm. a), ale ktoré sú posudzované v súlade s kapitolou II a ktoré sú oprávnené na doplnkovú ochranu podľa kapitoly V. Podľa dohovoru z roku 1951 musí osoba, za účelom oprávnenia na *akúkoľvek* ochranu, spĺňať podmienky stanovené v článku 1A. Podľa smernice, osobe, ktorá nespĺňa obdobné podmienky (stanovené v článku 2 písm. c) a ďalej rozpracované v kapitole II) môže byť stále ponúknutý (menší) stupeň ochrany.

109. Uplatnením analýzy článku 1D dohovoru, ktorú som už stanovila skôr, som teda v odpovedi na tretiu predloženú otázku dospela k záveru, že slovné spojenie „výhody

77 — Povinné slovné spojenie „priznajú postavenie utečenca“ stanovený v článku 13 smernice (pozri predchádzajúcu poznámku pod čiarou) nemôže znamenať nič iné.

78 — Podľa kapitoly VI, článkov 18 a 19 smernice 2004/83.

Návrh

111. Vzhľadom na vyššie uvedené navrhujem, aby Súdny dvor odpovedal na prejudiciálne otázky, ktoré položil Fővárosi Bíróság, takto:

1. Osoba patrí do pôsobnosti prvej vety článku 12 ods. 1 písm. a) smernice Rady 2004/83/ES z 29. apríla 2004 iba vtedy, ak v skutočnosti prijíma ochranu alebo pomoc poskytovanú zo strany agentúry Organizácie Spojených národov odlišnej od UNHCR. Samotné oprávnenie na takúto ochranu alebo pomoc nepostačuje na to, aby sa toto ustanovenie uplatnilo.
2. Slovné spojenie „zánik ochrany alebo pomoci agentúry“ znamená to, že dotknutá osoba sa už viac nenachádza v relevantnej geografickej oblasti a, inak ako z jej vlastnej vôle, prestala prijímať ochranu alebo pomoc, ktorá jej prináležala bezprostredne predtým, ako opustila túto geografickú oblasť.
3. Slovné spojenie „výhody tejto smernice“ znamená uznanie za utečenca a automatické priznanie postavenia utečenca.