

SKLEPNI PREDLOGI GENERALNE PRAVOBRANILKE

ELEANOR SHARPSTON,
predstavljeni 4. marca 2010¹

1. Humanitarni problem zagotavljanja pomoči osebam, ki so zaradi konflikta izgubile dom in sredstva za preživljanje, obstaja, odkar se je človek naučil izdelovati orožje in ga uporabil proti sosedom. V takih razmerah posamezniki in skupine posameznikov potrebujejo in si zaslužijo pomoč in zaščito. Žal pa nekatere oblike konflikta v tak položaj postavijo zelo veliko ljudi. Bogatejše ali stabilnejše države, kamor se ljudje napotijo, da bi zaprosili za azil, se ne morejo vselej na enostaven način spopasti s pritokom, zlasti takoj po izbruhu še enega konflikta, ne da bi s tem ogrozile lastno blaginjo in stabilnost. Prednostna obravnava katerekoli kategorije ali skupine beguncev iz kakršnegakoli razloga gre – če ni sorazmerna in uravnotežena – na škodo ustreznega obravnavanja drugih oseb, ki so s humanitarnega vidika prav tako potrebne pomoči.

beguncev² predpisala zavezujoča pravila mednarodnega humanitarnega prava, ki določajo, katere osebe in v kakšnih okoliščinah se obravnavajo kot begunci in kako je zanje treba poskrbeti. Vse države članice EU so podpisnice te konvencije. Na ravni EU so njihove obveznosti določene v Direktivi 2004/83.³

2. Zato je mednarodna skupnost v Ženevski konvenciji z dne 28. julija 1951 o statusu

3. Ta predlog za sprejetje predhodne odločbe, ki ga je vložilo Fővárosi Bíróság (metropolitansko sodišče Budimpešte) v skladu

2 – „Konvencija iz leta 1951“ ali „Konvencija“, s katero so bili konsolidirani in nadomeščeni prejšnji instrumenti. Veljati je začela 22. aprila 1954. Različica, ki velja za ta postopek, je tista, ki je rezultat sprejema, leta 1967, Newyorškega protokola z dne 31. januarja 1967 o statusu beguncev (v nadaljevanju: Protokol iz leta 1967). V Direktivi 2004/83 je Konvencija iz leta 1951 imenovana „Ženevska konvencija“, kar je krajši izraz, ki se običajno uporablja za štiri pogodbe in dodatne protokole, ki skupaj postavljajo standarde v mednarodnem pravu za humanitarno obravnavo žrtev vojn. Zaradi jasnosti se bom zato v teh sklepnih predlogih izogibala uporabi izraza „Ženevska konvencija“.

3 – Direktiva Sveta 2004/83/ES z dne 29. aprila 2004 o minimalnih standardih glede pogojev, ki jih morajo izpolnjevati državljani tretjih držav ali osebe brez državljanstva, da se jim prizna status begunca ali osebe, ki iz drugih razlogov potrebujejo mednarodno zaščito, in o vsebini te zaščite, UL L 304, str. 12 (v nadaljevanju: Direktiva 2004/83 ali Direktiva).

1 – Jezik izvornika: angleščina.

s prejšnjim členom 68 ES, zadeva okoliščine, v katerih Direktiva 2004/83 državi članici omogoča ali nalaga, da Palestincu, ki je v tej državi članici zaprosil za azil, dodeli status begunca.

problema beguncev, storijo vse, kar je v njihovi moči, da ta problem ne bi postal vzrok napetosti med državami.

5. Člen 1(A) Konvencije iz leta 1951 določa podrobna merila, po katerih se ocenjuje, ali je treba neki osebi dodeliti status begunca:

Mednarodno pravo

„Za namene te Konvencije se izraz ‚begunec‘ uporablja za vsako osebo:

[...]

Konvencija iz leta 1951

4. V Preambuli Konvencije iz leta 1951 je opozorjeno, da je bilo v Listini Združenih narodov in Splošni deklaraciji o človekovih pravicah potrjeno načelo, da morajo ljudje brez razlikovanja uživati človekove pravice in temeljne svoboščine in poudarja, da so Združeni narodi ob različnih priložnostih pokazali globoko skrb za begunce in da so si prizadevali beguncem zagotoviti najširše možno uživanje človekovih pravic in temeljnih svoboščin. V preambuli je tudi navedeno, da podelitev azila za nekatere države lahko predstavlja izjemno veliko breme in da problema, katerega mednarodno razsežnost in naravo so priznali Združeni narodi, ni mogoče rešiti brez mednarodnega sodelovanja. V Preambuli je izražena želja, da vse države, ki priznavajo socialno in humanitarno naravo

(2) ki se zaradi utemeljenega strahu pred preganjanjem, osnovanem na rasi, veri, narodni pripadnosti, pripadnosti določeni družbeni skupini ali določenem političnem prepričanju, nahaja izven države, katere državljan je, in ne more, ali zaradi takšnega strahu noče uživati varstva te države, ali osebo, ki nima državljanstva, in se nahaja izven države, kjer je imela običajno prebivališče, pa se zaradi takšnih dogodkov ne more ali noče zaradi omenjenega strahu vrniti v to državo.

[...]“⁴

4 – Kakor je spremenjen s Protokolom, dodanim leta 1967, za upoštevanje dejstva, da so se od sprejema Konvencije pojavile nove kategorije beguncev in da morajo vsi begunci uživati enak status.

6. Člen 1(C) predvideva različne okoliščine, v katerih se Konvencija preneha uporabljati za osebo, ki je izpolnila pogoje za status begunca v skladu s členom 1A – predvsem zato, ker njene zaščite ne potrebuje ali je ne bi smela več potrebovati.

stranke v sporu predložen Meddržavnemu sodišču.⁵

7. Člen 1(D) (razlaga katerega je bistvena za ta predlog za sprejetje predhodne odločbe) določa:

„Ta Konvencija se ne uporablja za osebe, ki zdaj uživajo varstvo ali pomoč drugih organov ali agencij Združenih narodov, razen visokega komisarja Združenih narodov za begunce.

Kadar bi takšno varstvo ali pomoč iz katerekoli razloga prenehala, položaj teh oseb pa ne bi bil dokončno urejen v skladu z ustreznimi resolucijami Generalne skupščine Združenih narodov, bodo te osebe *ipso facto* upravičene do ugodnosti te Konvencije.“

8. Člen 38 določa, da bo vsak spor med pogodbenicami te konvencije, ki se nanaša na razlago ali uporabo, na zahtevo katerekoli

*Resolucije Generalne skupščine ZN v zvezi s „palestinskim vprašanjem“*⁶

9. Po dogodkih v 2. svetovni vojni, zlasti holokavstu, so Združeni narodi potrdili načrt delitve Palestine, ki ga je predlagal Posebni odbor Združenih narodov za Palestino⁷ (Resolucija 181 (II) z dne 29. novembra 1947). Država Izrael je bila razglášena 14. maja 1948. Nato je takoj sledil „konflikt iz leta 1948“, kot ga opisujejo kasnejše resolucije ZN. Z resolucijo 273 (III) z dne 11. maja 1949 je država Izrael postala članica Organizacije združenih narodov.

10. Zaradi konflikta iz leta 1948 so številni Palestinci postali razseljene osebe. Z resolucijo 212 (III) z dne 19. novembra 1948 je bil

5 – V nadaljevanju: Meddržavno sodišče.

6 – Vprašanje, ali resolucije Generalne skupščine Združenih narodov dejansko predstavljajo „pravo“ *strictu sensu*, še vedno ni rešeno (glej na primer razpravo o normativni vrednosti resolucij v Svetovalnem mnenju Meddržavnega sodišča o zakonitosti grožnje ali uporabe jedrskega orožja (ICJ Reports, 1996, str. 226). Za namene teh sklepnih predlogov pa glede te točke podrobna analiza ni potrebna.

7 – V nadaljevanju: UNSCOP.

ustanovljen sklad Združenih narodov za palestinske begunce za takojšnjo začasno pomoč tem osebam. Z resolucijo Generalne skupščine 302 (IV) z dne 8. decembra 1949 so Združeni narodi ustanovili Agencijo Združenih narodov za pomoč in zaposlovanje palestinskih beguncev na Bližnjem vzhodu.⁸

11. Od njene ustanovitve leta 1949 se mandat agencije UNRWA podaljšuje vsaka tri leta. Njen sedanji mandat se izteče leta 2011.⁹ Območje njenega delovanja obsega pet „območij“: Libanon, Sirsko arabsko republiko, Jordanijo, Zahodni breg (vključno z vzhodnim Jeruzalemom) in območje Gaze.¹⁰

Konsolidirana navodila o upravičenosti in registraciji (CERI)

12. Navodila CERI, ki jih je izdala agencija UNRWA, opredeljujejo „osebe, ki izpolnjujejo

8 – V nadaljevanju: UNRWA.

9 – Glej Resolucijo 62/02 Generalne skupščine Združenih narodov.

10 – Glej Konsolidirana navodila o upravičenosti in registraciji (v nadaljevanju: CERI), točka VII.E. Zaradi enostavnosti bom v teh sklepnih predlogih območje delovanja agencije UNRWA imenovala „območje agencije UNRWA“

merila agencije UNRWA o palestinskih beguncih“ kot „osebe, katerih običajno prebivališče je v obdobju od 1. junija 1946 do 15. maja 1948 bila Palestina in ki so zaradi konflikta iz leta 1948 izgubile dom in sredstva za preživljanje“.¹¹ Nekatere druge osebe, čeprav ne izpolnjujejo meril agencije UNRWA o palestinskih beguncih, so prav tako upravičene do storitev agencije UNRWA.¹² Agencija UNRWA ti kategoriji opredeljuje kot osebe, „ki so upravičene do storitev agencije UNRWA po vpisu v Registracijski sistem agencije in prejemu kartice o registraciji agencije UNRWA kot dokazilu o vpisu“.¹³

13. Poleg tega obstajajo nekatere druge kategorije oseb, ki so upravičene do storitev agencije UNRWA, *ne da bi bile* vpisane

11 – Spletna stran UNRWA: <http://www.un.org/unrwa/overview/qa.html>; CERI, točka III.A.1. Točka VIII (glosar in opredelitve) ponavlja to opredelitev (v točki VII.I). Vsebuje tudi podrobne opredelitve nekaterih drugih izrazov, uporabljenih kasneje v tem delu sklepnih predlogov.

12 – To so „osebe, ki ob prvi registraciji niso izpolnjevale vseh meril agencije UNRWA za palestinske begunce, vendar je zanje bilo ugotovljeno, da so utrpeli znatno izgubo in/ali težave iz razlogov, povezanih s konfliktom leta 1948 v Palestini; sem sodijo tudi osebe, ki pripadajo družinam registriranih oseb“ (CERI, točka III.A.2). Te osebe se kljub registraciji pri agenciji UNRWA ne štejejo za begunce, uradno registrirane pri agenciji. Po podatkih s spletne strani agencije UNRWA je pri agenciji UNRWA trenutno registriranih okrog 4,6 milijona oseb.

13 – CERI, točka III.A. UNRWA drugje navaja, da „so storitve agencije UNRWA na voljo vsem osebam, ki bivajo na področju njenega delovanja in izpolnjujejo to opredelitev ter so registrirane pri agenciji in potrebujejo pomoč“ (www.un.org/unrwa/refugees/whois.html).

v Registracijski sistem UNRWA.¹⁴ Mednje sodijo „neregistrirane razseljene osebe zaradi sovražnosti v letu 1967 in pozneje“¹⁵ in „neregistrirane osebe, ki živijo v begunskih taboriških in skupnostih“.¹⁶

s členom 22 Ustanovne listine ZN. Naloge urada UNHCR so opredeljene v njegovem statutu.¹⁸

Statut urada Visokega komisarja Združenih narodov za begunce (UNHCR)

14. Urad Visokega komisarja Združenih narodov za begunce¹⁷ je bil ustanovljen 14. decembra 1950 z resolucijo 428 (V) Generalne skupščine Združenih narodov. UNHCR je pomožni organ Združenih narodov v skladu

14 – CERI, točka III.B. UNRWA navaja, da se v okviru njenih programov „hrani ustrezna evidenca“ teh oseb. Razumljivo pa je, da UNRWA ne poskuša ugotoviti ali potrditi, ali je neka oseba, ki ni registrirana in ki dejansko pomoči ni prejela, vseeno *potencialno* upravičena do pomoči (glej točko 71 spodaj).

15 – UNRWA svoje storitve zagotavlja osebam v tej kategoriji v skladu z uveljavljeno prakso in/ali pogodbo, sklenjeno z državo gostiteljico. V resoluciji 2252 (ES-V) z dne 4. julija 1967 je Generalna skupščina Združenih narodov podprla prizadevanja agencije UNRWA „zagotavljati humanitarno pomoč v čim večji možni meri, v obliki nujnih in začasnih ukrepov, drugim osebam na področju, ki so trenutno razseljene in takojšnjo pomoč nujno potrebujejo zaradi najnovejših sovražnosti“. Da ta humanitarna pomoč na žalost ni „začasna“, dobro kaže dejstvo, da so bili pogoji iz resolucije 2252 (ES-V) ponovno navedeni v številnih kasnejših resolucijah Generalne skupščine, izmed katerih je najnovejša resolucija 64/L. 13 z dne 13. novembra 2009.

16 – „Te osebe prejemajo storitve agencije UNRWA (npr. sanitarni in higienski ukrepi), ki se izvajajo za begunska taborišča in skupnosti v celoti“ (CERI, točka III.B).

17 – V nadaljevanju: UNHCR.

15. Člen 6 statuta določa področje pristojnosti UNHCR. V skladu s členom 7(c) pa ta pristojnost ne zajema oseb, ki še naprej uživajo varstvo ali pomoč od drugih organov ali agencij Združenih narodov.

Izjave UNHCR

16. UNHCR občasno objavlja izjave, ki so razlagalne, ne pa zavezujoče.¹⁹ Njegov urad je objavil različne izjave, ki zadevajo razlago člena 1(D) Konvencije iz leta 1951: komentar v njegovem Priročniku o postopkih in merilih za določitev statusa begunca v skladu s Konvencijo iz leta 1951 in Protokolom iz leta 1967, izjava, objavljena leta 2002 (in

18 – Priloga k tej resoluciji.

19 – Uvodna izjava 15 preambule Direktive 2004/83 navaja, da „posvetovanja z [UNHCR] lahko prinesejo dragocene napotke državam članicam pri določanju statusa begunca“. V zvezi nadaljnjo razpravo o pomenu izjav urada UNHCR glej Hathaway, *The Right of Refugees under International Law*, Cambridge University Press, 2005, str. od 112 do 118, zlasti razlike v normativni vrednosti, ki jo vzpostavlja med (a) Sklepi Izvršnega odbora (najbolj avtoritarni), (b) Priročnikom in (c) drugimi izjavami, izdanimi kot napotki. Gradivo UNHCR, navedeno v teh sklepnih predlogih, sodi v kategoriji (b) in (c).

spremenjena leta 2009) in izjava iz leta 2009 (kasneje prav tako spremenjena), ki se izrecno nanaša na zadevo gospe Bolbol. Slednjo nameravam obravnavati kot neformalna pojasnila v vlogi *amicus curiae*.

nato navaja, da bi praviloma morala zadoščati ugotovitev, da okoliščine, v katerih je prvotno lahko zaprosil za varstvo ali pomoč agencije UNRWA, še naprej obstajajo in da zanj ne veljajo klavzule o prenehanju in izključevanju.²¹

Priročnik UNHCR

Izjava iz leta 2002

17. V priročniku je člen 1(D) opredeljen kot določba, v skladu s katero osebam, ki sicer izpolnjujejo merila za begunca, status begunca ni dodeljen. Navaja, da so v skladu s tem členom izključene vse osebe, ki so deležne varstva ali pomoči agencije UNRWA, in dodaja, da UNRWA deluje le na nekaterih področjih Srednjega vzhoda in da se njeno varstvo ali pomoč dodeljuje samo tam.²⁰ Zato begunec iz Palestine, ki se znajde zunaj tega področja, ne uživa omenjene pomoči in je za določitev njegovega statusa begunca mogoče upoštevati merila iz Konvencije iz leta 1951. Priročnik

18. V izjavi iz leta 2002²² UNHCR razlaga stavka iz člena 1(D) alternativno in ne kumulativno. Po mnenju UNHCR zadeva člen 1(D) palestinske begunce v smislu resolucije 194 (III) z dne 11. decembra 1948 ali razseljene osebe v smislu resolucije 2252 (ES-V) z dne 4. julija 1967.²³ Osebe, ki živijo na območju agencije UNRWA in ki so registrirane ali

20 – V priročniku je ugotovljeno, da je UNRWA trenutno sicer edini organ ali agencija, razen UNHCR, ki zagotavlja varstvo ali pomoč v skladu s členom 1(D), toda prej je obstajal še en organ (Agencija Združenih narodov za obnovo Koreje), pa tudi v prihodnosti lahko morda nastanejo drugi podobni organi.

21 – Členi 1(C) (prenehanje) ter 1(E) in 1(F) (izključevanje).

22 – Urad UNHCR je leta 2009 izdal spremenjeno različico te izjave. Ustrezne spremembe sem navedla v opombah v nadaljevanju.

23 – V spremenjeni različici iz leta 2009 je bolj jasno navedeno, da to vključuje njihove potomce.

upravičene do registracije pri agenciji²⁴, je Izjava iz leta 2009 treba upoštevati kot prejemnice varstva in pomoči agencije UNRWA, zaradi česar zanje velja prvi stavek člena 1(D) in so izključene iz ugodnosti Konvencije iz leta 1951.

19. UNHCR meni, da so z drugim stavkom člena 1(D) avtomatično upravičene do ugodnosti Ženevske konvencije osebe, ki so zunaj območja agencije UNRWA,²⁵ a so kljub temu palestinski begunci v smislu resolucije 194 (III) z dne 11. decembra 1948 ali razseljene osebe v smislu resolucije 2252 (ES-V) z dne 4. julija 1967. Mednje sodijo osebe, ki nikoli niso prebivale na območju UNRWA in zato sodijo pod pristojnost UNHCR.²⁶ Vendar pa se te osebe lahko vrnejo (ali jih je mogoče vrniti) na območje agencije UNRWA.²⁷ V tem primeru zanje velja prvi stavek člena 1(D).

20. Izjava iz leta 2009 prav tako za svoje izhodišče postavlja besedilo resolucij 194 (III) in 252 (ES-V). UNHCR besedo „uživajo“ v prvem stavku člena 1(D) razlaga, kot da vključuje „so upravičeni do uživanja“ varstva in pomoči agencije UNRWA in ugotavlja, da morajo za prejetje te pomoči zadevne osebe biti na območju agencije UNRWA.²⁸ Kar zadeva drugi stavek člena 1(D), UNHCR dodaja k trditvam iz svoje izjave iz leta 2002 ugotovitev, da po njenem mnenju „iz kateregakoli razloga prenehala“ vključuje okoliščine, v katerih je neka oseba, pred tem registrirana pri agenciji UNRWA, potovala izven območja agencije UNRWA.²⁹

24 – V spremenjeni različici iz leta 2009 je izpuščena ta zahteva, ki navaja, da zadošča, če je zadevna oseba znotraj območja agencije UNRWA, da se šteje za prejemnico varstva in pomoči.

25 – V spremenjeni različici iz leta 2009 je navedeno, da za te osebe velja drugi stavek, saj „zdaj ne uživajo“ (namesto „ne uživajo več“) varstva ali pomoči, s čimer je varstvo ali pomoč „prenehala“.

26 – V spremenjeni različici iz leta 2009 je iz te točke izbrisan „in sodijo v pristojnost UNHCR“.

27 – V spremenjeni različici iz leta 2009 izraz „vrnjena“ ni analiziran.

28 – V spremenjeni različici te izjave je sprejeta analiza spremenjene različice izjave iz leta 2002 in dodano, da vse osebe, ki sodijo v okvir besedila resolucij 194 (III) in 2252 (ES-V), in njihovi potomci, ki so na območju agencije UNRWA, „zdaj uživajo ... varstvo ali pomoč“ v smislu člena 1(D).

29 – V spremenjeni različici pomen „iz kateregakoli razloga prenehala“ ni bil analiziran, ampak le navaja, da za osebe, ki območje agencije UNRWA zapustijo in se nanj nato vrnejo, izmenično veljata odstavka 1 in 2 člena 1(D), ne glede na razloge za odhajanje ali vračanje.

Pravo Evropske unije*Skupno stališče 96/196/PNZ*

22. Naslov člena 12 Skupnega stališča³¹ je „Člen [1(D)] Ženevske konvencije“. Določa:

Pogodba ES

21. Člen 63 ES³⁰ določa, da:

„Katerakoli oseba, ki se namerno odreče zaščiti in pomoči iz člena [1(D)] Ženevske konvencije, ni več samodejno zajeta v tej konvenciji. V takih primerih se status begunca načeloma opredeli v skladu s členom [1(A)].“

„Svet [...] sprejme [...]:

Direktiva 2004/83

1. ukrepe, ki se nanašajo na azil, v skladu z Ženevsko konvencijo z dne 28. julija 1951 in Protokolom z dne 31. januarja 1967 o statusu beguncev ter v skladu z drugimi ustreznimi mednarodnimi pogodbami ...[...]

23. Na zasedanju v Tampereju je Evropski svet določil temelje za program evropske zakonodaje, ki zadeva območje svobode, varnosti in pravice v EU, znanim pod imenom Haaški program. Direktiva 2004/83 je del tega programa. Določa minimalne standarde glede pogojev, ki jih morajo izpolnjevati državljani tretjih držav ali osebe brez državljanstva, da se jim prizna status begunca ali osebe, upravičene do subsidiarne oblike zaščite (kot je odločba o *nevračanju*).

30 – Po začetku veljavnosti Lizbonske pogodbe je člen 63(1) in (2) ES vsebovan (z nekaterimi spremembami) v členu 78(1) in (2) PDEU. PDEU zahteva predvsem, da Evropski parlament in Svet sprejmeta ukrepe za skupni evropski azilni sistem, ki med drugim vsebuje enoten status azila in subsidiarno zaščito državljanov tretjih držav. Člen 63(3)(a) ES je vsebovan (z nekaterimi spremembami) v členu 79(2)(a) PDEU.

31 – Skupno stališče z dne 4. marca 1996 Sveta na podlagi člena K.3 Pogodbe o Evropski uniji o usklajeni uporabi opredelitve izraza „begunec“ iz člena 1 Ženevske konvencije z dne 28. julija 1951 o statusu beguncev (UL L 63, str. 2).

24. V uvodni izjavi 3 v preambuli Direktive 2004/83 je navedeno, da „Ženevska konvencija in Protokol predstavljata temelja mednarodne pravne ureditve za zaščito beguncev“. V uvodni izjavi 6 je navedeno, da je „glavni cilj te direktive po eni strani zagotoviti, da države članice uporabljajo skupna merila za ugotavljanje, katere osebe resnično potrebujejo mednarodno zaščito, po drugi strani pa zagotoviti, da je v vseh državah članicah tem osebam na voljo določena minimalna raven ugodnosti“.

iz leta 1951. Člen 12(1)(a) ustreza zlasti členu 1(D) Konvencije in določa:

„Državljan tretje države ali oseba brez državljanstva ne more biti begunec, če:

25. Člen 2(c) Direktive ustreza prvemu odstavku člena 1(A)(2) Konvencije iz leta 1951. „Begunca“ opredeljuje kot „državljana tretje države, ki se zaradi utemeljenega strahu pred preganjanjem zaradi rase, verske, nacionalne pripadnosti, političnega prepričanja ali pripadnosti določeni družbeni skupini nahaja izven države, katere državljan je, in ne more ali zaradi tega strahu noče izkoristiti zaščite te države, ali osebo brez državljanstva, ki se nahaja izven prejšnje države stalnega prebivališča zaradi enakih razlogov, kot so navedeni zgoraj, in se zaradi tega strahu noče vrniti vanjo, in za katero se ne uporablja člen 12.“

(a) sodi na področje uporabe člena [1 (D)] Ženevske konvencije glede zaščite ali pomoči organov ali uradov Združenih narodov, razen visokega komisarja Združenih narodov za begunce. Kadar je takšna zaščita ali pomoč prenehala iz kateregakoli razloga, ne da bi se položaj takšne osebe dokončno uredil skladno z ustreznimi resolucijami, ki jih je sprejela Generalna skupščina Združenih narodov, so takšne osebe avtomatično upravičene do ugodnosti iz te direktive“.

26. Poglavje III Direktive obravnava pogoje, ki jih morajo izpolnjevati begunci. Člen 12 iz tega poglavja ustreza členu 1(D) Konvencije

27. Člene 13 Direktive določa, da se status begunca prizna „državljanu tretje države ali osebi brez državljanstva, ki izpolnjuje pogoje za begunca v skladu s poglavjema II [obravnavanje prošelj za mednarodno zaščito] in III [pogoji, ki jih morajo izpolnjevati begunci]“.

28. Poglavji V in VI Direktive obravnavata pogoje, ki jih morajo izpolnjevati osebe za priznanje subsidiarne zaščite oziroma status

subsidiarne zaščite. V členu 18 je posebej predvideno priznanje statusa subsidiarne zaščite državljanu tretje države ali osebi brez državljanstva, ki izpolnjuje pogoje za subsidiarno zaščito v skladu s poglavjema II in V.

v nadaljevanju: BAH) vložila prošnjo za azil, saj se v primeru, da ji organ ne bi podaljšal dovoljenja za prebivanje, ni želela vrniti na območje Gaze, za katerega je navedla, da je nevarno zaradi konflikta med Fatahom in Hamasom.

29. Člen 38(1) določa, da se mora Direktiva prenesti v nacionalno zakonodajo najkasneje do 10. oktobra 2006. V času dejstev, zaradi katerih je prišlo do tega predloga za sprejetje predhodne odločbe, člen 12(1)(a) Direktive ni bil prenesen v madžarsko nacionalno zakonodajo, čeprav je rok za prenos potekel. Stranki v nacionalnem postopku menita, da je člen 12(1)(a) Direktive dovolj jasen, natančen in brezpogojen, da se lahko pritožnik nanj neposredno sklicuje pred pristojnim nacionalnim organom.

31. Gospa Bolbol je svojo vlogo vložila v skladu z drugim odstavkom člena 1(D) Konvencije iz leta 1951, z utemeljitvijo, da je Palestinka, stanujoča zunaj območja agencije UNRWA. Na območju Gaze je ostal le njen oče, ki je tam zaposlen kot univerzitetni profesor. Vsi njeni drugi družinski člani so se izselili.

Dejstva, postopek in vprašanja za predhodno odločanje

30. Gospa Bolbol, Palestinka brez državljanstva, je 10. januarja 2007 skupaj s svojim možem prispela na Madžarsko z vizumom z območja Gaze. Ob prihodu je organ, odgovoren za tuje državljane, zaprosila za dovoljenje za prebivanje in ga tudi prejela. Dne 21. junija 2007 je Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal (Urad za priseljence in državljanstvo;

32. Gospa Bolbol nesporno ni uveljavila varstva ali pomoči agencije UNRWA, ko je bila na območju Gaze. Njena zahteva temelji na njeni upravičenosti do takega varstva. V utemeljitev je predložila registracijsko karto agencije UNRWA, izdano družini bratranca njenega očeta. Toda BAH izpodbija obstoj take družinske povezave zaradi pomanjkanja neposrednih listinskih dokazov. UNRWA ni izrecno potrdila, ali je upravičena do registracije.³²

32 – Glej opombo 14 zgoraj (odvetnik gospe Bolbol je zahteval tako potrditev). Četudi gospa Bolbol ne bi imela pravice do registracije, bi kljub temu (če bi bila znotraj območja agencije UNRWA) bila upravičena do prejemanja pomoči: glej točke od 10 do 12 zgoraj.

33. Z odločbo z dne 14. septembra 2007 je BAH zavrnil vlogo gospe Bolbol za priznanje statusa begunke.³³ Hkrati je za gospo Bolbol določil zaščito v skladu z odločbo o *nevračanju*,³⁴ z utemeljitvijo, da je ponovni sprejem Palestincev v pristojnosti izraelskih organov in da bi zaradi stanja, ki vlada na območju Gaze, gospa Bolbol bila izpostavljena nevarnosti mučenja ali nečloveškega in ponižujočega ravnanja.

34. Gospa Bolbol je izpodbijala odločbo BAH o zavrnitvi njene vloge za priznanje statusa begunke pred Fővárosi Bíróság, ki je prekinilo odločanje in Sodišču v predhodno odločanje predložilo ta vprašanja:

„Za namene člena 12(1)(a) Direktive Sveta 2004/83 ES:

1. Ali je treba šteti, da oseba uživa varstvo in pomoč agencije Združenih narodov zgolj zaradi dejstva, da ima pravico do pomoči ali varstva, ali mora to varstvo ali pomoč tudi dejansko uveljaviti?

33 – Iz predložitvenega sklepa izhaja, da je ta odločba temeljila na členu 3(1) Menedékjogról Szóló 1997. Évi CXXXIX. Törvény (v nadaljevanju: Met).

34 – Iz predložitvenega sklepa prav tako izhaja, da je ta temeljil na členu 38(2) Met in na členu 51(1) Hamadik Országbeli Állampolgárok Beutazásáról és Tartózkodásáról Szóló 2007. Évi II. Törvény.

2. Ali prenehanje varstva ali pomoči agencije pomeni prebivanje zunaj območja delovanja agencije, prenehanje agencije in prenehanje možnosti prejemanja varstva ali pomoči agencije ali morda objektivno oviro, zaradi katere oseba, ki ima pravico do varstva ali pomoči, tega ne more uveljaviti?

3. Ali ugodnosti te direktive pomenijo priznanje statusa begunca ali katerekoli od dveh oblik varstva, vključenih v področje uporabe te direktive (priznanje statusa begunca in pravice do subsidiarne zaščite), v skladu z izbiro države članice, ali morda nobene izmed njih samodejno, ampak le vključitev v področje uporabe *ratione personae* Direktive?“

35. Pisne ugotovitve so podali gospa Bolbol, belgijska, nemška, francoska in madžarska vlada ter vlada Združenega kraljestva in Komisija. Vsi razen vlade Združenega kraljestva so bili prisotni na zaslišanju in so 20. oktobra 2009 podali ustna pojasnila.

Analiza

glede pristopa in rezultata³⁷ (kar se kaže v pojasnilih, ki so jih podale države članice, ki so posredovale v tem postopku). Za Sodišče seveda nobena od teh razlag ni zavezujoča.

Direktiva in Konvencija iz leta 1951

36. Evropska unija sicer ni podpisnica Konvencije, vendar člen 63(1) ES izrecno navaja, da je treba sprejeti skupno politiko o azilu v skladu s Konvencijo iz leta 1951 in Protokolom iz leta 1967. Direktiva 2004/83, katere pravna podlaga je člen 63(1) ES, opisuje Konvencijo iz leta 1951 v svoji preambuli kot „temelj“ zaščite beguncev. Direktiva je očitno namenjena uveljavitvi mednarodnih obveznosti držav članic prek skupnih pravil Skupnosti. Zato je določbe Direktive treba razlagati na način, ki je skladen s Konvencijo iz leta 1951.³⁵

37. Meddržavno sodišče še ni odločalo o razlagi člena 1(D) Konvencije iz leta 1951, čeprav je UNHCR o tem podal svoja stališča.³⁶ Analiza (neizčrpana) zadevnih odločb nacionalnih sodišč držav članic kaže na veliko odstopanje

38. Da bi lahko odgovorila na vprašanja nacionalnega sodišča, menim, da je logično in koristno, če naprej analiziram člen 1(D) Konvencije in nato to analizo uporabim v okviru prava EU.³⁸

39. Poleg tega je pomembno poznati točen obseg te zadeve. Člen 12(1)(a) Direktive 2004/83 in člen 1(D) Konvencije iz leta 1951 se na splošno sklicujeta na „varstvo ali pomoč“ „organov ali uradov“ ZN. Toda tožba gospe Bolbol pred nacionalnim sodiščem temelji na njeni upravičenosti do prejemanja pomoči agencije UNRWA; vse stranke, ki so

35 – Glej sodbo Sodišča z dne 2. marca 2010 v združenih zadevah Salahadin Abdulla in drugi (C-175/08, C-176/08, C-178/08 in C-179/08, ZOdl., str. I-1493, točki 52 in 53.

36 – Glej Priročnik UNHCR in obe izjavi iz točk 18 in 20 zgoraj. V skladu s členom 38 je Meddržavno sodišče izključno pristojno za izdajanje zavezujočih odločb glede razlage Konvencije iz leta 1951.

37 – Primerjaj, na primer, pristop Court of Appeal Združenega kraljestva v zadevi El-Ali [2003] 1 WLR 95 z rezultatom, do katerega je prišel Conseil du Contentieux des Etrangers v Belgiji v svojih odločbah z dne 21. aprila 2009 in 14. maja 2009 (številki spisa 26 112 oziroma 27366).

38 – Temu v prid govori zlasti dejstvo, da člen 12(1)(a) skorajda neposredno prevzema izraze in besedilo iz člena 1(D) Konvencije iz leta 1951. Dejanska odločba Sodišča pa bo seveda zavezujoča le v zvezi z Direktivo.

na Sodišče podale pisna pojasnila, so analizirale vprašanja zgolj s sklicevanjem na vlogo agencije UNRWA (in ne na splošno). Zato bom pri teh sklepnih predlogih upoštevala ta pristop.

konflikt, opustošenje in razseljenost ljudi. Zaradi druge svetovne vojne je v Evropi bilo razseljenih ogromno ljudi. Posebna, vendar povezana veriga dogodkov pa je s sodelovanjem mednarodne skupnosti privedla do delitve Palestine, čemur je sledila razglasitev Države Izrael. V regionalnem konfliktu, ki je bil pred tem dogodkom in za njim, je bilo razseljenih veliko ljudi.

40. V okviru analize člena 1(D) Konvencije iz leta 1951 bom naprej preučila zgodovinsko ozadje priprave člena 1(D) (skupaj s *travaux préparatoires*).³⁹ Nato bom navedla glavna načela, za katere menim, da ustrezajo, preden bom preučila posamezne točke razlage, ki jih je treba obravnavati. Na koncu se bom vrnila k Direktivi 2004/83, preden bom zaporedoma odgovorila na vprašanja za predhodno odločanje.

Zgodovinsko ozadje in *travaux préparatoires*

41. Konvencija iz leta 1951 je bila zasnovana v okoliščinah, ki jih je zaznamoval nedavni

42. Glede na to, da je člen 1(D) zapisan na splošno, se lahko potencialno uporabi za *katerokoli* situacijo, v kateri „drugi organi ali agencije“ ZN zagotavljajo „varstvo ali pomoč“ osebam, ki bi v nasprotnem primeru sodile na področje uporabe *ratione personae* Konvencije iz leta 1951. Združeni narodi so dejansko začeli zagotavljati posebno pomoč v zvezi s konfliktom v Koreji.⁴⁰ Po drugi strani pa iz *travaux préparatoires* izhaja, da so na Konferenci pooblaščenecv o statusu beguncev in oseb brez državljanstva⁴¹ pri pisanju člena 1(D) močno imeli v mislih palestinsko vprašanje.

39 – Čeprav si mednarodno pravo prizadeva za uveljavitev naravnega in običajnega pomena določb Pogodbe (v skladu s členom 31 Dunajske konvencije o pogodbenem pravu (v nadaljevanju: DKPP)), pa se DKPP (v členu 32) in splošna načela mednarodnega prava sklicujejo na *travaux préparatoires* Pogodbe in okoliščine njene sklenitve za določitev pomena izraza, kadar bi zaradi razlage, ki temelji na običajnem pomenu določbe, ob upoštevanju njene vsebine in namena, pomen tega izraza ostal dvoumen ali nejasen. Za nadaljnjo razpravo glej Sinclair, *The Vienna Convention on the Law of Treaties*, 2. izdaja, Manchester University Press, 1984, str. 141 in naslednje.

40 – Glej opombo 20 zgoraj.

41 – V nadaljevanju: Konferenca pooblaščenecv.

43. Zdi se, da zapisnik Konference pooblaščenec poudarja tri glavna vprašanja:⁴² prvič, nujnost preprečitve množičnega bega z zemljepisnega območja, kjer je nekoč bila Palestina;⁴³ drugič, željo nekaterih držav po ohranitvi politične vidljivosti oseb, razseljenih zaradi dogodkov leta 1948;⁴⁴ in tretjič, nujnost preprečitve podvajanja pristojnosti med UNHCR in UNRWA.⁴⁵ Pri vseh teh vidikih je poudarek (iz zgodovinskih razlogov) na posledicah situacije v Palestini v smislu pomoči razseljenim osebam. Zato bom pri preučevanju člena 1(D) za namene tega postopka to upoštevala kot zgodovinsko izhodišče.

44. Prav tako se zdi, da *travaux préparatoires* pravzaprav obravnavajo razselitev Palestincev kot vprašanje, ki prizadene skupino oseb.⁴⁶ Čeprav je zgodovinsko kategorija razseljenih Palestincev predstavljala vsebino člena 1(D), je določbo treba razlagati tako, da je razumljiva in da se nanaša na posameznika. Ta pristop odraža dejstvo, da mednarodno pravo v celoti pripisuje velik pomen pravici do samoodločbe (kolektivna pravica skupin ljudi),⁴⁷ medtem ko istočasno mednarodno humanitarno pravo temelji na načelih spoštovanja osebe in posameznikov znotraj skupine.⁴⁸

42 – Več mednarodnih organov je včasih določbe Pogodbe razlagalo z vidika skupne volje avtorjev v času priprave (glej, na primer, sodbo Meddržavnega sodišča z dne 10. oktobra 2002 v zadevi Kopenska in morska meja med Kamerunom in Nigerijo, ICJ Reports 2002, str. 303, točka 59, in odločba Etiopsko-eritrejske komisije za mejo z dne 13. aprila 2002 o določitvi meje med Eritrejo in Etiopijo, točke 3.3, 3.4 in 3.13, ki se sklicuje na odločbo arbitražnega sodišča z dne 9. decembra 1966 v mejnem sporu med Argentino in Čilom, ((1966) 38 ILR 10, str. 89).

43 – Glej izjave italijanskih in iraških predstavnikov na 19. seji in francoskega predstavnika na 29. seji Konference pooblaščenec.

44 – Glej izjave egipčanskega predstavnika na 19. in 29. seji Konference pooblaščenec.

45 – Glej izjave egipčanskega predstavnika na 19. in francoskega predstavnika na 20. seji Konference pooblaščenec.

46 – Glej, na primer, izjave predsednika Konference na 19. seji, francoskega predstavnika na 20. seji in predstavnika ZDA na 21. seji Konference pooblaščenec.

47 – Glej, na primer, člen 1(2) Ustanovne listine ZN. Načelo samoodločbe se je razvijalo hkrati s procesom dekolonizacije, zaradi česar izkazuje močan ozemeljski element (Shaw, *International Law*, 5. izdaja, Cambridge University Press, 2008). Zato ga je težko uporabiti za skupino beguncev ali oseb brez državljanstva. Vprašanje njegove uporabnosti za razseljene Palestince je predmet živahne razprave (glej, med drugim, Svetovalno mnenje Meddržavnega sodišča o pravnih posledicah gradnje zidu na okupiranem ozemlju z dne 9. julija 2004 (2004 ICJ Reports, str. 136)).

48 – Glej preambulo in člen 1(3) Ustanovne listine ZN. Ta analiza se odraža v osrednjem vidiku člena 1A Konvencije, v skladu s katerim mora oseba za priznanje statusa begunca dokazati utemeljen strah, da bo osebno predmet preganjanja zaradi svoje pripadnosti določeni družbeni skupini s skupnimi značilnostmi, ki bi bila izpostavljena bolj splošnemu tveganju.

45. Doseženi kompromis, ki je postal vsebina člena 1(D), dodeljuje zlasti razseljenim Palestincem posebno obravnavo in v nekaterih pogledih posebno zaščito v celotnem okviru mednarodnega begunskega prava.

ali pomoč iz kateregakoli razloga prenehala“? Četrtrič, kako naj se razlaga stavek „bodo te osebe *ipso facto* upravičene do ugodnosti te Konvencije“?

46. Člen 1(D) kljub zgoščenosti pušča odprta številna vprašanja. Obstajajo najmanj štiri široka področja nejasnosti – dvoje v zvezi s prvim in dvoje v zvezi z drugim stavkom – ki jih je treba rešiti, da bi odgovorili na vprašanja, posredovana Sodišču v tem postopku.⁴⁹

Glavna načela

48. Iz pisnih in ustnih pojasnil Sodišču izhaja, da je besedilo člena 1(D) mogoče razlagati na mnogo različnih načinov. Zato se mi zdi nujno potrebno jasno in nedvoumno navesti načela, ki sem jih upoštevala pri svoji analizi.

47. Prvič, kako je mogoče v zemljepisnem in/ali časovnem smislu razumeti „osebe, ki zdaj uživajo [...] varstvo ali pomoč“? Drugič, ali morajo te osebe dejansko biti deležne varstva ali pomoči ali pa zadošča, da bi bile do nje upravičene? (Kot podvprašanje, ki zadeva zlasti razlago Direktive in postopek pred nacionalnim sodiščem: kakšen je učinek uradne registracije pri UNRWA: ali je vsebinski ali zgolj dokazni?) Tretjič, v kakšnih okoliščinah bi bilo treba upoštevati, da sta „takšna varstvo

49. Prvič, vsi resnični begunci si zaslužijo varstvo in pomoč. Zato je razlago, ki bi vodila do vrzeli v varstvu take osebe, treba *a priori* zavrniti.

49 – Zdi se, kot da iz *travaux préparatoires* izhaja, da celo egiptovski delegaciji, na pobudo katere je drugi stavek bil dodan osnutku, ki je postal člen 1(D), ni bila popolnoma jasna predvidena funkcija celotnega stavka: glej izjave egiptovskega predstavnika na 19. in 20. seji Konference pooblaščenecv.

50. Drugič, z zgodovinskega vidika ima člen 1(D) jasen namen razseljenim Palestincem

zagotoviti neko obliko *posebnega obravnavanja in pozornosti*.⁵⁰

51. Tretjič, kljub začetnim željam Generalne skupščine (ki so jih leta 1951 izražali avtorji Konvencije), da bi se UNRWA morala ukvarjati le z začasnim zagotavljanjem pomoči, se je v naslednjih desetletjih izkazalo, da je „palestinsko vprašanje“ neobvladljivo, kot so pokazali zaporedni obnovljeni mandati agencije UNRWA. Protokol iz leta 1967 tudi odraža obžalovanja vredno resničnost o tem, da problemi beguncev, ki bi jih bilo treba reševati v okviru Konvencije iz leta 1951, ne zajemajo zgolj tistih, ki so jih povzročili dogodki pred 1. januarjem 1951. Zato je prvotni namen avtorjev Konvencije treba analizirati v luči kasnejših zgodovinskih dogodkov.

50 – Nemška vlada si je zastavila vprašanje, ali ta ločena in posebna ureditev krši načelo enakega obravnavanja. Za nikalen odgovor na to vprašanje je treba priznati, da je člen 1(D) bil napisan tako, da upošteva določene probleme določene skupine razseljenih oseb, katerih situacijo je mogoče – vsaj delno – pripisati odločitvi mednarodne skupnosti (delitev Palestine). Ta objektivna razlika nato zagotavlja razlog za (stopnjo) posebne obravnave. Ali bi prišlo do kršenja načela enakega obravnavanja z uporabo člena 1(D) za osebe, ki uživajo varstvo ali pomoč organa, razen UNHCR, v hipotetični situaciji, ki *ni* nastala zaradi odločitve mednarodne skupnosti, je vprašanje, ki presega področje teh sklepnih predlogov.

52. Četrtrič, namen avtorja Konvencije je bil razseljenim Palestincem, ki so bili deležni posebnega obravnavanja in pozornosti (pomoč agencije UNRWA) onemogočiti vložitev vloge za priznanje statusa begunca v skladu s Konvencijo, kot ga nadzira UNHCR (kar pojasnjuje prvi stavek člena 1(D)). Dokler zanje skrbi UNRWA, so te osebe izključene s področja uporabe *ratione personae* Konvencije.

53. Petič, kot posledica te izključitve (ali morda kot odškodnina zanj) so razseljeni Palestinci, navedeni v drugem stavku člena 1(D), v nekaterih okoliščinah *ipso facto* upravičeni do *ugodnosti* Konvencije (in ne le, da niso izključeni z njenega področja uporabe ob prenehanju pomoči in varstva agencije UNRWA). Prav prisotnost drugega stavka prinaša večje posledice od tistih, ki se pripisujejo pripadnosti krogu oseb, upravičenih do priznavanja statusa begunca skladu s členom 1(A), v primeru izpolnjevanja njegovih posebnih pogojev.

54. Šestič, pojma „prenehanje varstva ali pomoči“ organa ali agencije ZN, razen UNHCR (tu UNRWA) ni mogoče razlagati na način,

ki bi pomenil, da te osebe, če bi dejansko bile ujete na območju UNRWA, ne bi mogle oditi (čeprav prisilno ne bi prejemale pomoči UNRWA) in za status begunca zaprositi drugje, dokler ne bi bilo rešeno celotno „palestinsko vprašanje“ in bi agencija UNRWA prenehala delovati. Tak izid bi bil popolnoma nesprejemljiv.

izseljenim zaradi situacije v Palestini, omogočita posebno obravnavanje in pozornost. Prvi stavek je sam štel za nezadostnega, zato je bil dodan drugi stavek. Zaradi tega se zdi, da je stavka (in s tem njune sestavne dele) bolje brati skupaj in ne ločeno⁵¹ in poskušati določbo razlagati *kot celoto* ter tako doseči razumno ravnovesje med skrbjo za razseljene Palestinec (v skladu s členom 1(D)) in skrbjo za druge potencialne begunce (v skladu s Konvencijo iz leta 1951 v celoti).

55. Sedmič, glede na to, da bi vsi resnični begunci morali imeti možnost dobiti varstvo, vendar pa zmožnost držav, da sprejmejo begunce, ni neomejena, člena 1(D) ni mogoče razlagati, kakor da ima vsak razseljeni Palestinec, ne glede na to, ali je dejansko deležen ali je bil deležen pomoči UNRWA, pravico prostovoljno zapustiti območje UNRWA in avtomatično zahtevati priznanje statusa begunca drugje. Taka razlaga bi zagotovila nesorazmerno ugodno obravnavanje za razseljene Palestinec na račun drugih resničnih prosilcev za status begunca, razseljenih zaradi drugih konfliktov po svetu.

57. Sedaj bom podrobno obravnavala štiri točke razlage⁵² v zvezi z vprašanji predložitvenega sodišča.

56. Nazadnje, stavka, ki tvorita člen 1(D), sta v celoti namenjena temu, da se osebam,

51 – Glede tega se ne strinjam z razlago urada UNHCR, ki navaja (v svoji izjavi iz leta 2002, še jasneje pa v spremenjeni različici te izjave iz leta 2009), da vsi Palestinci (ki sodijo na področje uporabe resolucije 194 (III) z dne 11. decembra 1948 in resolucije 2252 (ES-V) z dne 4. julija 1967), ki so izven območja agencije UNRWA, zdaj ne uživajo varstva ali pomoči, in sta posledično takšno varstvo ali pomoč prenehala. To pomeni, da bi pomoč lahko teoretično „prenehala“ za nekoga, ki je nikoli ni prejemal, kar enostavno ne ustreza naravnemu pomenu besede „prenehati“. V prvotni različici izjave UNHCR v zvezi s to zadevo je bilo navedeno, da če je neka oseba zapustila območje agencije UNRWA, sta varstvo in pomoč *zanjo* „prenehala“, tako da mora nato avtomatično *biti* upravičena do ugodnosti Konvencije. To argumentacijo bom obravnavala kasneje (v točki 81 in naslednjih).

52 – Povzeto v točki 47 zgoraj.

(i) Pomen izraza „osebe, ki zdaj uživajo [...] varstvo ali pomoč“ neko osebo velja prvi stavek člena 1(D) le, če biva na območju agencije UNRWA.

58. Besede „zdaj uživajo“ so omejevalne z dveh vidikov. Prvič, praktične okoliščine uživanja varstva ali pomoči agencije UNRWA kažejo na krajevno omejitvev.⁵³ Drugič, beseda „zdaj“ in uporaba sedanjega časa kažeta na časovno omejitvev.⁵⁴

60. Belgijska vlada meni, da mora zaradi tega celoten člen 1(D) veljati le za osebe, ki se znajdejo na območju agencije UNRWA. Zdi se mi, da s pravnega vidika nobeden od stavkov, ki skupaj tvorita člen 1(D), na nikakršen način ni zemljepisno omejen. Zemljepisno omejitvev, ki naj bi izhajala iz prvega stavka, povzročajo le praktični razlogi prejemanja pomoči UNRWA. Iz tega izhaja, da bi oseba, ki zapusti območje UNRWA, v določenih primerih, ne glede na kraj, kjer je, morala imeti možnost uveljavljanja posebnih pravic, ki jih zagotavlja drugi stavek člena 1(D).

Krajevna omejitvev

59. Oseba, ki želi prejemati varstvo ali pomoč organa ali agencije ZN, razen UNHCR, mora biti v kraju, kjer sta to varstvo in pomoč fizično na voljo. Pomoč agencije UNRWA je mogoče uživati le na območju UNRWA. Kot je ustrezno navedel UNHCR v svoji izjavi, za

61. Prav tako poudarjam, da je stavka iz člena 1(D) treba obravnavati zaporedoma. Kadar neka oseba želi uveljaviti pravice v skladu z drugim stavkom člena 1(D), je treba najprej ugotoviti, ali je zanj prvotno veljal prvi stavek tega člena. Če je odgovor nikalen, predhodno ni bila izključena s področja uporabe *ratione personae* Konvencije. Ta oseba – tako kot katerikoli drug potencialni begunec – lahko zaprosi za posamično presojo v skladu s členom 1(A).⁵⁵

53 – Strinjam se, da ta omejitvev ne more veljati za hipotetičen prihodnji organ ali agencijo ZN, ki deluje v skladu s pomenom člena 1(D).

54 – V okviru drugega vprašanja razlage se sprašujem, ali je „uživajo“ mogoče razumeti kot „dejansko uživajo“ ali „upravičeni do uživanja“.

55 – Seveda le pod pogojem, da zadevna oseba ni izključena v skladu s členi 1(C), 1(E)ali 1(F).

Časovna omejitev

dovoljuje besedilo, zlasti kar zadeva Protokol iz leta 1967 in ponovna podaljšanja mandata agenciji UNRWA.

62. Združeno kraljestvo trdi, da se uporaba besede „zdaj“ nanaša na leto 1951, v katerem je Konvencija bila napisana. Trdi, da so pisci imeli v mislih le skupino oseb, opredeljenih kot osebe, ki ob začetku veljavnosti Konvencije že uživajo pomoč in varstvo agencije UNRWA.

63. Gospa Bolbol meni, da za vsako osebo, ki je kadarkoli prejela⁵⁶ pomoč agencije UNRWA, velja izključitvena klavzula iz prvega stavka člena 1(D).⁵⁷

64. Komisija in Madžarska razlagata besedi „zdaj uživajo“, kot da pomenita uživajo v času neposredno pred vlogo za priznanje statusa begunca v skladu s členom 1(D).

65. Po mojem mnenju je razlaga, ki jo predlaga Združeno kraljestvo, strožja od tega, kar

66. Strinjam se, da so leta 1951 avtorji morda razmišljali predvsem o osebah, ki so takrat že uživale varstvo ali pomoč „drugih organov in agencij“ Združenih narodov (kot je UNRWA). Od takrat pa je ta organizacija pomagala in varovala mnogo drugih oseb (potomcev prvotno razseljenih in novih razseljenih oseb). Spremembe Konvencije s Protokolom iz leta 1967 jasno izražajo spoznanje mednarodne skupnosti, da situacije, ki povzročajo vloge za priznanje statusa begunca, na žalost v določenem trenutku v zgodovini niso prenehale obstajati.

67. Z uporabo enake logike v tem primeru je mogoče ugotoviti, da restriktivna razlaga prvega stavka člena 1(D), ki jo je podalo Združeno kraljestvo, ne more biti pravilna. Restriktivno razlago je prav tako težko uskladiti z navodili (CERI) agencije UNRWA, ki zagotavljajo pomoč ne le osebam, razseljenim zaradi dogodkov leta 1948, ampak (na primer) tudi „neregistriranim osebam, razseljenim

56 – Ali ki bi bil upravičen do prejemanja pomoči: v zvezi s tem glej točko 71 in naslednje.

57 – Nato se opredeli za ustrezno široko razlago drugega stavka.

zaradi sovražnosti leta 1967 in kasnejših sovražnosti“.⁵⁸

tistih, ki „zdaj uživajo varstvo ali pomoč“ organizacij, razen UNHCR) in da se preširoko ne razlagajo okoliščine, v katerih so člani omenjene skupine upravičeni do ugodnosti, ki jih omogoča drugi stavek.

68. V členu 7 Statuta UNHCR so poleg tega iz pristojnosti UNHCR izključene „osebe, [...] ki še naprej uživajo varstvo ali pomoč drugih organov ali agencij Združenih narodov [...]“. Z opiranjem na (ne nerazumno) dvojno hipotezo, da (a) UNRWA zagotavlja pomoč večjemu številu ljudi kot leta 1951 in (b) da so številni od tistih, ki so pomoč agencije UNRWA prejeli leta 1951, umrli, se mi zdi, da lahko restriktivna razlaga prvega stavka člena 1(D) privede do nižje ravni posebnega obravnavanja in pozornosti razseljenim Palestincem, kot so nameravali Združeni narodi.

70. Iz tega izhaja, da je potrebna določena časovna omejitev. Zato razlagam „zdaj uživajo“ varstvo ali pomoč v prvem stavku člena 1(D) kot da pomeni kadarkoli, „osebe, ki zdaj uživajo varstvo ali pomoč organov ali agencij ZN, razen UNHCR“. Te osebe so izvzete iz Konvencije, ker njenega varstva ne potrebujejo.

69. Menim pa, da ima po drugi strani pristop gospe Bolbol pretiran časovni okvir. Potencialni upravičenci posebnega obravnavanja, ki ga predvideva drugi stavek te določbe, so zgolj tiste osebe, ki so prvotno s prvim stavkom člena 1(D) izključene s področja uporabe Konvencije.⁵⁹ Zato uravnotežen pristop k razlagi celotnega člena 1(D) zahteva, da se velikost izključene skupine, ki jo opredeljuje prvi stavek, ne napihuje umetno (izven

(ii) Dejansko ali potencialno uživanje?

71. Druga točka razlage je vprašanje, ali je zadevna oseba dejansko morala biti deležna pomoči ali varstva ali zadostuje, da je potencialno upravičena do ugodnosti.

⁵⁸ – Glej točke od 11 do 13 zgoraj.

⁵⁹ – Glej točko 85 spodaj in naslednje glede razprave o vsebini te posebne obravnave.

72. Po mojem mnenju prvi stavek člena 1(D) vključuje le osebe, ki so dejansko uveljavile varstvo ali pomoč organa ali agencije, razen UNHCR.

univerzalno,⁶¹ če izključuje določeno kategorijo oseb s področja uporabe Konvencije. Zaradi tega bi ga nedvomno bilo treba razlagati ožje in ne širše.⁶²

73. Prvič, v besedilu prvega stavka je uporabljen izraz „uživajo“ in ne „upravičene do uživanja“. ⁶⁰ V zvezi s tem se strinjam z analizo Združenega kraljestva, ki trdi, da bi razumevanje besede „uživajo“ v smislu „upravičene do uživanja“ pomenilo v besedilu brati nekaj, česar tam očitno ni.

75. Tretjič, ožja razlaga se prav tako ujema z idejo, da osebe (ki bodo kasneje, po potrebi, lahko uveljavljale posebne pravice, navedene v členu 1(D), drugi stavek) ne ravnajo po svoji volji, ampak nanje vplivajo dogodki, ki so izven njihovega nadzora,⁶³ saj je odločitev

74. Drugič, prvi stavek člena 1(D) predstavlja odstopanje od splošnega načela, da je varstvo *ratione personae*, ki ga zagotavlja Konvencija,

61 – Prvotna časovna omejitev („zaradi dogodkov, ki so se zgodili pred 1. januarjem 1951“) je bila odstranjena s Protokolom iz leta 1967; in večina držav se je sedaj odločila, da bo v skladu s členom 1B Konvencijo obravnavala, kot da velja za „dogodke, ki so se zgodili v Evropi ali drugje“. Leta 2009 so se izmed 147 držav podpisnic bodisi Konvencije ali Protokola samo štiri odločile, da bodo Konvencijo obravnavale, kot da velja le za dogodke, ki so se zgodili v Evropi.

62 – Sodna praksa v zvezi s temi klavzulami se sicer zdi manj jasna kot v pravu Evropske unije (glej na primer sklepne predloge generalne pravobranilke J. Kokott v zadevi Satakunnan Markkinapörssi in Satamedia, sodba v dne 16. decembra 2008, C-73/07, ZOdl., str. I-9831, točka 58 in navedena sodna praksa), vendar so mednarodni pravosodni in arbitražni organi v skladu z DKPP razvili svojo razlagalno prakso, tako da se pri razlagi teh pogodb upošteva vsebina in namen (glej, na primer, sodbo Meddržavnega sodišča z dne 3. februarja 1994 v ozemeljskem sporu med Libijsko arabsko džamahirijo in Čadom), ICJ Reports 1994, točka 41, in odločbo arbitražnega sodišča v zadevi glede nemškega zunanjega dolga, 19 ILM 1980, str. 1377, točki 28 in 30. Iz tega izhaja, da bi ožja razlaga odstopanja lahko pri drugih mednarodnih organih naletela na ugoden odziv.

63 – V kolikšni meri ima begunec nadzor nad svojo usodo, govorim v točki 77 in naslednjih.

60 – Tudi v francoskem besedilu člena 1(D) (ki je drugo verodostojno besedilo, kot je omenjeno v končnem odstavku Konvencije) je navedeno „bénéficient actuellement“, in ne „sont éligibles à bénéficier“.

o tem, ali zagotoviti pomoč nekemu posamezniku, neposredno ali posredno odvisna od agencije UNRWA.⁶⁴

agencije UNRWA⁶⁶ do prenehanja varstva v zvezi z določeno osebo.⁶⁷ Gospa Bolbol gre celo korak naprej in trdi, da drugi stavek člena 1(D) velja, kadar preneha *bodisi* varstvo ali pomoč. Poudarja, da je Komisija Združenih narodov za spravo za Palestino⁶⁸ dejansko prenehala delovati⁶⁹ in sklepa, da člen 1(D), drugi stavek, odslej velja za vse tiste, prej s prvim stavkom izključene iz varstva.

76. V zvezi s tem se glede razlage, ki jo je podal urad UNHCR, ne strinjam predvsem zaradi jasnega besedila določbe, ki ni bila spremenjena že več kot 50 let. Nasprotno se mi zdi, da se je razlaga UNHCR sčasoma spremenila,⁶⁵ kar odraža trdovratnost palestinskega vprašanja. Prednost razlage UNHCR sicer je, da s tem odpade večina problemov z dokazi, povezanih s prvim stavkom, vendar le na račun izključitve mnogo večjega števila potencialnih beguncev s področja uporabe Konvencije iz leta 1951.

(iii) „kadar bi takšno varstvo ali pomoč iz kateregakoli razloga prenehala“

78. S to trditvijo se ne strinjam. Stavka iz člena 1(D) je treba razlagati zaporedoma. Izraz „varstvo ali pomoč“ – ki se uporablja v obeh stavih – je zato treba razumeti, kot pomoč ali varstvo, ki jo zagotavlja kateri izmed „organov ali agencij Združenih narodov“, razen

77. Pisne ugotovitve, posredovane Sodišču, vsebujejo večino odtenkov pomena tega stavka, od popolnega prenehanja dejavnosti

66 – Pojasnila belgijske in francoske vlade ter vlade Združenega kraljestva.

67 – Pojasnila gospe Bolbol in izjava UNHCR iz leta 2009. Pristop Komisije je usmerjen tudi na posameznike. Vendar pa Komisija meni, da za osebe, ki so zapustile območje agencije UNRWA, ne velja člen 1(D), ampak splošna pravila, saj njihovo gibanje ni podobno prenehanju varstva ali pomoči (do česar pride neodvisno od kakršnegakoli ravnanja posameznika).

68 – V nadaljevanju: UNCCP.

69 – Gospa Bolbol trdi, da je agencija UNRWA bila ustanovljena za pomoč razseljenim Palestincem, UNCCP pa, da jih zaščiti. Pri svoji trditvi se opira na prenehanje dejavnosti UNCCP in dejstvo, da agencija UNRWA ni prevzela funkcij UNCCP.

64 – Glej točke od 11 do 13 zgoraj in podrobne opombe, ki se nanje nanašajo.

65 – Glej točki 18 in 19 zgoraj.

UNHCR. Če oseba „zdaj uživa varstvo ali pomoč“ *katerekoli* od teh agencij, je izključena s področja uporabe Konvencije (prvi stavek). Glagol „preneha“ razumem, kot da pomeni, da člen 1(D), drugi stavek velja, kadar ta oseba ne more več biti upravičena do varstva ali pomoči katerekoli zadevne agencije.

79. Po drugi strani bi razlaga glagola „preneha“ v smislu, da zahteva popolno prenehanje dejavnosti agencije UNRWA na celotnem območju agencije UNRWA pomenila, da do takrat za nobeno osebo, ki ni več prejemale pomoči od organov, kot je UNRWA, ne bi veljal drugi stavek člena 1(D) ali morda celotna Konvencija. Taka razlaga „popolnega prenehanja“ se prav tako ne ujema s prisotnostjo besed „iz kateregakoli razloga“ pred stavkom, ki omenja rešitev osnovnega problema (razseljenih Palestincev), saj bi očiten razlog za popolno prenehanje dejavnosti agencije UNRWA bil, da je „položaj teh oseb“ bil dokončno urejen.

80. Na osnovi tega sklepam, da je pomembno vedeti, ali zadevna oseba ne uživa več varstva ali pomoči.

81. Nazadnje moram obravnavati vprašanje o tem, ali je pomemben razlog za prenehanje pomoči agencije UNRWA. Natančneje, ali velja drugi stavek člena 1(D), kadar oseba prostovoljno zapusti zemljepisno območje, na katerem deluje agencija UNRWA, kar ji omogoči, da še naprej prejema pomoč agencije UNRWA? Ali pa „prenehanje iz kateregakoli razloga“ enostavno pomeni „ne glede na razlog, zaradi katerega je UNRWA prenehala zagotavljati pomoč neki osebi“? Kot bom razložila, se strinjam bolj z drugo razlago.

82. Da bi presekala ta gordijski voz, mislim, da je treba upoštevati tako posledice določene razlage kot cilje določbe. Zato je moj odgovor povezan z rešitvijo, ki jo predlagam glede zadnjega vprašanja razlage (glede pravnih posledic uporabe drugega stavka člena 1(D)),⁷⁰ kjer je moja razlaga bolj širokogrudna, kot so predlagale nekatere države članice. Razlikovala bi med osebami, ki so prostovoljno zapustile območje UNRWA in se odpovedale pomoči agencije UNRWA in tistimi, ki se zaradi zunanjih dogodkov, ki jih ne obvladujejo,

70 – Glej spodaj točko 85 in naslednje.

znajdejo v situaciji, v kateri jim agencija UNRWA preneha zagotavljati pomoč.⁷¹

prenehala zagotavljati to pomoč. Da bi posebna obravnava, predvidena v členu 1(D), drugi stavek, sploh bila smiselna, mora po mojem mnenju v takem primeru veljati za izpolnitev potreb teh oseb.

83. Osebe iz prve kategorije niso več izključene s področja uporabe *ratione personae* Konvencije, ker „zdaj ne uživajo [...] varstva ali pomoči“, in lahko zaprosijo za posamično presojo, da bi jim bil priznan status begunca v skladu s členom 1(A). Vendar pa ne morejo zahtevati, da bi bile *ipso facto* upravičene do ugodnosti v skladu s Konvencijo. Same so se postavile v situacijo, v kateri pomoč agencije UNRWA zanje ni več na voljo, vendar pa ni prenehala pripravljenost agencije UNRWA, da jim tako pomoč zagotavlja.

(iv) „*ipso facto ... upravičene do ugodnosti te konvencije*“

84. Osebe, ki sodijo v drugo kategorijo, se proti svoji volji znajdejo v situaciji, ki je drugačna od prejšnje (v kateri, čeprav so bili izključeni s področja uporabe Konvencije s členom 1(D), drugi stavek, je zanje skrbela agencija UNRWA). Agencija UNRWA jim je

85. Vladi Belgije in Združenega kraljestva trdita, da upravičenost do ugodnosti Konvencije iz leta 1951 ne pomeni nič drugega kot upravičenost presoje v skladu z merili iz člena 1(A). Po mojem mnenju pa je besedilo drugega stavka člena 1(D) več kot jasno, da ima oseba, ki je pred tem s prvim stavkom člena bila izključena s področja uporabe Konvencije, vendar pa je njeno uživanje varstva ali zaščite drugega organa ZN prenehalo v smislu prvega dela drugega stavka, upravičena do veliko več, namreč do avtomatičnega priznanja statusa begunca.

71 – To stališče je prav tako prvotno sprejel evropski zakonodajalec: glej skupno stališče 96/196, ki navaja, da za osebe, ki so se namerno umaknile varstvu in pomoči, predvideni v členu 1(D) Konvencije iz leta 1951, Konvencija ne velja več avtomatično.

86. Prvič, tej razlagi v prid govorita tako angleško kot francosko besedilo. Tako se v angleščini glasi „*shall ipso facto be entitled to*

the benefits of this Convention“, v francoščini pa „bénéficient de plein droit du régime de cette convention“. Težko razumem, kako je mogoče trditi, da zgolj upravičenost do zahtevka za presojo v skladu s členom 1(A) lahko ustreza eni ali drugi različici.

mi, da gre le za preprosto odstranitev prejšnje ovire (biti izključen s področja uporabe Konvencije).

87. Drugič, člen 1 sam po sebi ni „ugodnost“ Konvencije. Ugodnosti pravzaprav vsebujejo šele členi, ki sledijo. Člen 1 opredeljuje, kdo je in kdo ni upravičen do teh ugodnosti.⁷² Iz tega sledi, da je nekdo, ki je upravičen *ipso facto* do ugodnosti, že moral premostiti oviro v členu 1.

89. Zato sklepam, da *ipso facto* upravičenost pomeni avtomatično dodelitev statusa begunca brez nadaljnje individualne presoje.

Rezultati te razlage člena 1(D)

88. Tretjič, temeljni razlog člena 1(D) je, da bi razseljeni Palestinci morali uživati posebno obravnavo in pozornost. Zgolj dovoljenje priključiti se vrsti za posamično presojo upravičenosti do statusa begunca bi težko ocenila kot posebno obravnavo in pozornost. Zdi se

90. Razlaga, ki jo predlagam pri obravnavi vsake od štirih točk razlage, vključuje branje stavkov, ki skupaj tvorita člen 1(D), tako da se zagotovijo naslednji rezultati:

- (a) razseljeni Palestinec, ki ne uživa varstva ali pomoči agencije UNRWA, ni izključen s področja uporabe *ratione personae* Konvencije: zato ga je treba obravnavati kot vsakega drugega prosilca za priznanje statusa begunca in oceniti v skladu s členom 1A (preprečitev prekrivanja pristojnosti med agencijo UNRWA in UNHCR; uporaba načela univerzalne varstva);

⁷² – To razlago potrjuje tudi besedilo člena 1 Protokola iz leta 1967, v skladu s katerim so združeni členi od 2 do 34 Konvencije iz leta 1951. Izjava urada UNHCR iz leta 2009 prav tako navaja, da „izraz ‚ugodnosti Konvencije iz leta 1951‘ zadeva standard obravnavanja, ki ga države podpisnice ... morajo nameniti beguncem v skladu s členi od 2 do 34 te konvencije.“

(b) razseljeni Palestinec, ki uživa varstvo ali pomoč agencije UNRWA, je izključen s področja uporabe *ratione personae* Konvencije, dokler uživa to varstvo ali pomoč (preprečitev prekrivanja pristojnosti med agencijo UNRWA in UNHCR);

agencije UNRWA zaradi svojega lastnega ravnanja, ne more avtomatično zaprositi za status begunca; vendar pa ima (seveda) pravico, da se vloaga za priznanje statusa begunca posamično presoja glede na merila iz člena 1(A) (uporaba načela univerzalnega varstva in poštene obravnave vseh resničnih beguncev; opredelitev v skladu z načelom sorazmernosti obsega posebne obravnave in pozornosti, namenjene razseljenim Palestincem).

(c) razseljeni Palestinec, ki je užival varstvo ali pomoč agencije UNRWA, vendar pa iz kakršnegakoli razloga varstva ali pomoči agencije UNRWA ne more več uživati, ni več izključen s področja uporabe *ratione personae* Konvencije (uporaba načela univerzalnega varstva); vendar pa je to, ali je on nato *ipso facto* upravičen do ugodnosti Konvencije ali ne, odvisno od tega, zakaj tega varstva ali pomoči ne more več prejemati;

Prenos mutatis mutandis na Direktivo

(d) v primeru, da razseljeni Palestinec varstva ali pomoči agencije UNRWA ne more več prejemati zaradi zunanjih okoliščin, na katere ni imel vpliva, ima samodejno pravico do statusa begunca (uporaba načela posebne obravnave in pozornosti);

(e) v primeru, da razseljeni Palestinec ne more več prejemati varstva ali pomoči

91. Glede na to, da besedilo člena 12(1)(a) Direktive neposredno ustreza besedilu Konvencije iz leta 1951, je sedaj mogoče razmeroma kmalu obravnavati dejanska vprašanja za predhodno odločanje. Ko Sodišče poda razlago člena 12(1)(a), menim, da ima lahko ta določba neposreden učinek.

Prvo vprašanje

92. Člen 12(1)(a) dobesedno ne določa izključitvene klavzule „zdaj uživajo ... varstvo ali pomoč“, ampak se zadovolji s sklicevanjem neposredno nazaj na člen 1(D) Konvencije iz leta 1951. Nobenega dokazila ni o tem, da naj bi se izključitvena klavzula v Direktivi razlagala drugače kot člen 1(D). Nasprotno, vse kaže, da bi morala imeti natančno enak pomen.

93. Na podlagi uporabe zgoraj navedene razlage člena 1(D) Konvencije iz leta 1951 zato sklepam, da za neko osebo velja prvi stavek člena 12(1)(a) Direktive le v primeru, da je dejansko uveljavila varstvo ali pomoč organa ali agencije Združenih narodov, razen UNHCR. Zgolj dejstvo, da je upravičena do tega varstva ali pomoči, ne izključuje statusa begunca te osebe v skladu s pomenom člena 2(2) Direktive.

94. Podredno vprašanje (ki se zastavlja v okviru uporabe Direktive) je, kakšne dokaze mora prosilec predložiti, da se ugotovi, ali je zanj veljal prvi stavek člena 12(1)(a) Direktive, kot osnova za uveljavljanje posebnih pravic v skladu z drugim členom? Na osnovi razlage,

ki sem jo navedla zgoraj, se mi zdi, da mora prosilec navesti dokaze o tem, da je dejansko užival varstvo ali pomoč.

95. V zvezi s tem je bistvenega pomena priznati tako legitimen interes države, da preveri, ali je neka oseba upravičena do tega, kar zahteva, kakor tudi zelo resnične, praktične probleme, s katerimi se lahko spopada katera koli razseljena oseba, da dokaže upravičenost do priznanja statusa begunca. Nekateri prosilci nimajo pristnega zahtevka za priznanje statusa begunca in država ima pravico njihovo situacijo preveriti. Hkrati pa država ne sme postavljati nerealnih pogojev glede potrebnih dokazov.⁷³

96. Pri tem se zastavlja vprašanje, kakšno vlogo ima ali bi jo morala imeti dejanska registracija pri agenciji UNRWA.

97. Po mojem mnenju pri registraciji ne gre za materialno-pravno, ampak dokazno-pravno vprašanje.

98. Agencija UNRWA včasih zagotavlja pomoč brez registracije

73 – Kar zadeva Direktivo (v nasprotju s Konvencijo), to pomeni, da države članice sicer imajo pravico v skladu z nacionalnim pravom določiti veljavna pravila o dokazovanju, pri čemer pa ta pravila ne smejo onemogočiti ali preveč otežiti uveljavljanja pravic prosilcu, ki jih zagotavlja pravo EU: glej sodbo Sodišča z dne 29. oktobra 2009 v zadevi Pontin, C-63/08, ZOdl., str. I-10467, točka 43 in navedena sodna praksa.

osebe.⁷⁴ Včasih uradne evidence niso ažurirane ali med sovražnostmi celo uničene. Zato zavračam trditev francoske vlade, da zadošča le dejanski dokaz o registraciji pri agenciji UNRWA.

99. Vendar pa bi dokaz o dejanski registraciji pri agenciji UNRWA obravnavala kot neovrgljivo domnevo o tem, da je prosilec dejansko užival pomoč.

Drugo vprašanje

100. Drugi stavek člena 12(1)(a) Direktive neposredno ustreza tistemu iz Konvencije iz leta 1951 in ga je *a fortiori* treba razlagati na enak način.

⁷⁴ – Glej točko 13 zgoraj in opombe od 14 do 16. Zdi se verjetno, da morda dokaj veliko število oseb, deležnih pomoči, ne bo registriranih, čeprav bi pri agenciji UNRWA običajno morala obstajati evidenca, ki dokazuje, da obstaja vsaj verjetnost o tem, da so prejemale pomoč.

101. Moj odgovor na drugo vprašanje za predhodno odločanje je torej, da „prenehanje varstva ali pomoči agencije“ pomeni, da zadevna oseba ni več deležna varstva ali pomoči, ki jo je uživala neposredno pred tem, iz razlogov, ki so neodvisni od njene volje.

102. Ne podcenjujem problemov z dokazi, ki se bodo pojavili v zvezi z ugotavljanjem, ali je neka oseba območje agencije UNRWA zapustila prostovoljno ali neprostovoljno. Problemi segajo od nepopolnih dokazov (ki nekaterih pomembnih vidikov ne navajajo) do možnosti lažnih dokazov (ali pravih dokazov, pridobljenih s podkupovanjem pristojnega uradnika). Podobno kot pri dokazovanju dejanskega uživanja pomoči mora tudi v tem primeru država imeti pravico, da vztraja pri nekaterih dokazih, vendar ne pri najboljših dokazih, ki jih je mogoče predložiti v idealnem svetu.

Tretje vprašanje

103. Na tretje vprašanje za predhodno odločanje ni mogoče odgovoriti z neposrednim prenosom prejšnje analize. Tu je treba upoštevati sistematiko Direktive.

104. Člen 2(c) Direktive begunca opredeljuje kot državljana tretje države, ki izpolnjuje posebna merila (po vzoru člena 1(A) Konvencije) „in za katerega se ne uporablja člen 12“. Člen 12 (z naslovom „Izključitev“) nato navaja kategorije, v katerih določena oseba (v utemeljitev člena 1 Konvencije iz leta 1951)⁷⁵ „ne more biti begunec“.

razširjajo na osebe, ki so sodile na področje uporabe prvega člena, vendar so kasneje izpolnile merila, navedena v drugem stavku. Za uskladitev tega besedila s splošno opredelitvijo „begunca“ iz člena 2(c) je drugi stavek člena 12(1)(a) treba razlagati kot izjemo izključitvene klavzule iz prvega stavka te določbe, kar prinaša posebne posledice.

105. Ali to pomeni, da oseba, za katero velja *katerikoli del* člena 12(1)(a) (tj. prvi in/ali drugi stavek) nikoli ne more biti begunec? Mislim, da ne.

106. Prvič, drugi stavek člena 12(1)(a) jasno določa, da se *ugodnosti* iz te direktive

107. Drugič, člen 12 je del poglavja III Direktive („Pogoji, ki jih morajo izpolnjevati begunci“). Uvedba tega člena kaže, kot so gospa Bolbol, madžarska vlada in Komisija pravilno trdili, da gre za drug postopek, kot je tisti iz poglavja II („Obravnavanje prošelj za mednarodno zaščito“), v skladu s katerim oseba izpolnjuje pogoje kot begunec in se ji s tem prizna status begunca v skladu s členom 13.⁷⁶

75 – Povezava je naslednja (navedba člena Direktive pred navedbo člena Konvencije): člen 12(1)(a) ustreza členu 1(D); člen 12(1)(b) ustreza členu 1(E); člen 12(2)(a), (b) in (c) ustreza členu 1(F). Člen 12(3) navaja nadaljnje pojasnilo v zvezi z razlago člena 12(2). Pogoji člena 1(C) Konvencije se odražajo v posebni določbi Direktive (člen 11: „Prenehanje“).

76 – „Države članice priznajo status begunca državljanu tretje države ali osebi brez državljanstva, ki izpolnjuje pogoje za begunca v skladu s poglavjema II in III.“ (moj poudarek). Iz besedila člena 12 skupnega stališča 96/196 prav tako izhaja, da so osebe, za katere veljata oba stavka člena 1(D) Konvencije iz leta 1951, avtomatično upravičene do statusa begunca, in njihove vloge ni potrebno presojati v skladu z merili, določenimi v členu 1(A).

108. Nazadnje, pri določanju koga šteti za begunca, člani 2(c), 11 in 12 odražajo ne le besedilo ampak tudi sistematiko celotnega člena 1 Konvencije iz leta 1951. Če oseba kljub izpolnjevanju pogojev iz obeh delov člena 12(1)(a) ni opredeljena kot begunec, vsebuje Direktiva pravno praznino in ne omogoča pravilnega prenosa obveznosti mednarodnega prava držav članic v skladu s Konvencijo v pravo Evropske unije. Taka razlaga Direktive je zato napačna.

beginca in avtomatično upravičenost do statusa begunca v skladu s členom 13 Direktive.⁷⁷

109. Z uporabo analize člena 1(D) Konvencije, ki sem jo prej navedla, zato v odgovoru na tretje vprašanje za predhodno odločanje sklepam, da besede „ugodnosti te direktive“ pomenijo izpolnjevanje pogojev za status

110. Zaradi celovitosti dodajam, da razpoložljivost subsidiarne zaščite⁷⁸ kot nadaljnje možnosti ne vpliva na razlago člena 12(1)(a). Ta možnost velja le za osebe, ki jim status begunca ni dodeljen avtomatično v skladu s členom 12(1)(a), ampak se njihova vloga ocenjuje v skladu s poglavjem II in ki izpolnjujejo pogoje za subsidiarno zaščito v skladu s poglavjem V. V skladu s Konvencijo iz leta 1951 mora oseba izpolniti merila iz člena 1(A), da je lahko upravičena do *kakršnekoli* zaščite. V skladu z Direktivo se osebi, ki ne izpolnjuje ustreznih meril (določenih v členu 2(c) in podrobneje opisanih v poglavju II, lahko kljub temu ponudi (nižja) raven zaščite.

77 – Obvezni stavek „priznajo status begunca“ iz člena 13 Direktive (glej prejšnjo opombo) ne more pomeniti nič drugega.

78 – V skladu s poglavjem VI, člena 18 in 19, Direktive.

Predlog

111. Ob upoštevanju zgoraj navedenega predlagam, da Sodišče na vprašanja, ki jih je posredovalo Fővárosi Bíróság, odgovori:

1. Za osebo velja prvi stavek člena 12(1)(a) Direktive Sveta 2004/83/ES z dne 29. aprila 2004 le v primeru, da je dejansko uveljavila varstvo ali pomoč agencije Združenih narodov, razen UNHCR. Zgolj pravica do takega varstva ali pomoči ne zadošča za uporabo te določbe.
2. Besede „prenehanje varstva ali pomoči agencije“ pomeni, da zadevna oseba ni več na zadevnem zemljepisnem območju in da ne uživa več varstva ali pomoči, kot ga je uživala neposredno pred odhodom s tega zemljepisnega območja iz razlogov, na katere ni imela vpliva.
3. Besede „ugodnosti te direktive“ pomenijo priznanje statusa begunca in avtomatično dodelitev statusa begunca.