



Zbirka odločb sodne prakse

SKLEPNI PREDLOGI GENERALNE PRAVOBRANILKE
ELEANOR SHARPSTON,
predstavljeni 13. septembra 2012¹

Zadeva C-364/11

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

Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal/ENSZ Menekültügyi Főbiztosság (intervenientka)

(Predlog za sprejetje predhodne odločbe, ki ga je vložilo Fővárosi Bíróság (Madžarska))

„Direktiva 2004/83/ES — Pogoji, ki jih morajo izpolnjevati državljani tretjih držav ali osebe brez državljanstva, ki zaprosijo za status begunca — Osebe palestinskega rodu brez državljanstva, ki so prejemale pomoč UNRWA — Pomen besednih zvez ‚kadar je takšna zaščita ali pomoč prenehala iz katerega koli razloga‘ in ‚upravičene do ugodnosti iz te direktive“

1. Sodišče je ponovno zaproseno za razlago člena 12(1)(a) Direktive 2004/83/ES² (s katero je dejansko v pravo EU prenesen člen 1D Ženevske konvencije z dne 28. julija 1951 o statusu beguncev³) glede pomena „ugodnosti iz te direktive“, do katerih so upravičeni palestinski begunci, ki jim je UNRWA⁴ dajala zaščito in pomoč, kadar je „takšna zaščita ali pomoč prenehala iz katerega koli razloga“.
2. Vprašanji o razlagi obeh besednih zvez sta bili prvotno skoraj dobesedno enako postavljeni v zadevi Bolbol.⁵ Vendar prošilka v zadevi Bolbol ni *prejela* zaščite ali pomoči UNRWA, preden je zapustila območje Gaze, da bi zaprosila za azil na Madžarskem (njena prošnja je temeljila na *upravičenosti* do zaščite in pomoči). Sodišče je zato menilo, da ni treba obravnavati pogojev, pod katerimi je mogoče šteti, da je zaščita ali pomoč prenehala iz katerega koli razloga ali narave ugodnosti iz Direktive, do katerih je oseba upravičena v primeru takega prenehanja.
3. V sklepnih predlogih, predstavljenih v zadevi Bolbol, sem ti vprašanji vendarle obravnavala. Upošteveno zgodovinsko in zakonodajno ozadje je večinoma predstavljeno v zgoraj navedenih sklepnih predlogih, zato bom tu navedla le ključne točke. Sklicujem se tudi na analizo dveh vprašanj, ki sta ponovno postavljeni Sodišču, opravljeno v zadevi Bolbol. Tudi v zvezi s to analizo se bom omejila le na dele, ki jih je treba ponoviti.

1 — Jezik izvirnika: angleščina.

2 — 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 potrebuje mednarodno zaščito, in o vsebini te zaščite (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 19, zvezek 7, str. 96) (v nadaljevanju: Direktiva 2004/83 ali Direktiva). Nadomeščena je bila z Direktivo 2011/95/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 13. decembra 2011 o standardih glede pogojev, ki jih morajo izpolnjevati državljani tretjih držav ali osebe brez državljanstva, da so upravičeni do mednarodne zaščite, glede enotnega statusa beguncev ali oseb, upravičenih do subsidiarne zaščite, in glede vsebine te zaščite (UL 2011 L 337, str. 9), v kateri glavne določbe, upoštene za obravnavani primer, niso spremenjene.

3 — *Zbirka pogodb Združenih narodov*, zv. 189, str. 150, št. 2545 (1954) (v nadaljevanju: Konvencija).

4 — Agencija Združenih narodov za pomoč in zaposlovanje palestinskih beguncev na Bližnjem vzhodu. Mandat UNRWA je bil nazadnje podaljšan do 30. junija 2014 z Resolucijo 65/98 Generalne skupščine Združenih narodov z dne 10. decembra 2010.

5 — Sodba z dne 17. junija 2010 (C-31/09, ZOdl., str. I-5539).

Ključne določbe

4. V prvem pododstavku člena 1A(2) Konvencije je „begunec“ opredeljen kot vsaka oseba, ki se zaradi „utemeljenega strahu pred preganjanjem, osnovanem na rasi, veri, narodni pripadnosti, pripadnosti določeni družbeni skupini ali določenemu političnemu prepričanju, nahaja izven države, katere državljan je, in ne more ali zaradi tega strahu noče izkoristiti zaščite te države, ali oseb[a] brez državljanstva, ki se nahaja izven države, kjer je imela običajno prebivališče, pa se zaradi takšnih dogodkov ne more ali zaradi omenjenega strahu noče vrniti v to državo“.

5. Člen 1D te konvencije 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.[⁶]

Kadar bi takšno varstvo ali pomoč iz katerega koli 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.“

6. Opozoriti je treba, da je v francoščini, ki je drugi uradni jezik Konvencije, drugi stavek druge povedi „*ces personnes bénéficieront de plein droit du régime de cette convention*“ („te osebe bodo upravičene do vseh pravic sistema te Konvencije“).

7. Člen 2(c) Direktive po zgledu Konvencije opredeljuje „begunca“ kot „državljan tretje države, ki se zaradi utemeljenega strahu pred preganjanjem zaradi rasne, 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“.

8. Člen 12(1) Direktive, poglavje III (Pogoji, ki jih morajo izpolnjevati begunci), posnema člen 1D Konvencije. Ta člen določa:

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

(a) sodi na področje uporabe člena 1D [...] 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 katerega koli 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;[⁷]

[...]“

9. Morda je koristno upoštevati tudi te določbe, ki postavljajo okvir, v katerem se uporablja člen 12(1)(a).

6 — Splošno sprejeto je, da se besedna zveza „organi ali agencije Združenih narodov, razen visokega komisarja Združenih narodov za begunce“ od 1958 nanaša le na UNRWA. Edini drugi organ ali agencija, ki je zagotavljala varstvo ali pomoč beguncev (Agencija Združenih narodov za obnovo Koreje – UNKRA), je prenehala delovati to leto. Zato bom „organe ali agencije Združenih narodov, razen visokega komisarja Združenih narodov za begunce“ in „UNRWA“ štela za isto institucijo, razen kjer bo navedeno drugače. Splošno sprejeto je, da UNRWA ni bila ustanovljena za zagotavljanje „varstva“ palestinskih beguncev, in tega varstva tudi nikoli ni zagotavljala. Zagotavlja lahko le pomoč. Zato se bom sklicevala na „pomoč UNRWA“ in ne na „varstvo in pomoč UNRWA“.

7 — Čeprav je besedilo angleške različice zadnjega stavka druge povedi dobesedno enako besedilu Konvencije (le beseda „Konvencija“ je nadomeščena z besedo „Direktiva“), je francosko besedilo drugačno: „*ces personnes pourront ipso facto se prévaloir de la présente directive*“ („te osebe se lahko *ipso facto* zanesejo na to direktivo“). Zastopnik Komisije je na obravnavi pojasnil, da je bil namen, da se vse jezikovne različice Direktive napišejo na podlagi angleške različice Konvencije, pri čemer je francoska različica v drugem stavku člena 12(1)(a) Direktive res bliže angleški različici kot v drugem odstavku člena 1D Konvencije.

10. Člen 13 Direktive, poglavje IV (Status begunca), določa, da se status begunca prizna državljanu tretje države ali osebi brez državljanstva, ki izpolnjuje pogoje za begunca v skladu s poglavjema II (Obravnavanje prošenj za mednarodno zaščito) in III (Pogoji, ki jih morajo izpolnjevati begunci). Člen 4 glede obravnavanja prošenj zahteva, da morajo biti te obravnavane individualno ob upoštevanju številnih dejavnikov, ki jih mora dokazati prosilec.

11. Poglavje V ureja pogoje za priznanje subsidiarne zaščite, poglavje VI pa status subsidiarne zaščite. Člen 18 določa, da se tak status prizna državljanu tretje države ali osebi brez državljanstva, ki izpolnjuje pogoje za tako zaščito v skladu s poglavjema II in V. Opredelitev osebe, ki je upravičena do subsidiarne zaščite, v členu 2(e) je podobna opredelitvi begunca, pri čemer je bistvena razlika v tem, da je merilo utemeljenega strahu pred preganjanjem (zaradi pripadnosti določeni skupini) nadomeščeno z merilom utemeljenega tveganja, da utrpri resno škodo (kot posameznik).

12. Poglavje VII Direktive (členi od 20 do 34) določa vsebino mednarodne zaščite (status begunca in status subsidiarne zaščite), pri čemer ne posega v pravice, določene s Konvencijo (člen 20(1) in (2)). Člen 21(1) določa, da morajo države članice spoštovati načelo nevračanja skladno s svojimi mednarodnimi obveznostmi. Vsebina zaščite je na splošno enaka za begunce in osebe s statusom subsidiarne zaščite. Bistvene razlike se nanašajo na izdajo dovoljenj za prebivanje in potnih listin tam, kjer imajo osebe s statusom begunca več pravic.⁸

Dejansko stanje, postopek in vprašanja za predhodno odločanje

13. Postopek v glavni stvari se nanaša na tri osebe palestinskega rodu brez državljanstva, ki so prišle na Madžarsko in zaprosile za status begunca po tem, ko so pobegnile iz Libanona, kjer so živele v begunskih taboriščih, v katerih je UNRWA zagotavljala pomoč, kot so izobraževanje, zdravstvo, lajšanje razmer in socialne storitve.

14. Iz predložitvene odločbe je razvidno, da je Mostafa Abed El Kareem El Kott živel v taborišču Ein el-Hilweh. Delal je zunaj taborišča, vendar je zato, ker je zaslužil premalo, da bi lahko preživel svojo družino, začel v taborišču prodajati alkohol. Pripadniki skupine Jund el-Sham so mu zato zažgali hišo in mu grozili. Zapustil je taborišče in pobegnil iz Libanona, saj je bil prepričan, da ga bodo tam našli. Na Madžarskem mu Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal (urad za priseljevanje in državljanstvo, v nadaljevanju: BAH) ni priznal statusa begunca, vendar je izdal odločbo o nevračanju, s katero mu je prepovedal vrnitev.

15. Prebivališče C. A. A Radija v taborišču Nahr el Bared je bilo uničeno v spopadih med libanonsko vojsko in islamsko vojsko Fatah. Izgubil je tudi družinsko bivališče in podjetje. Ker v bližnjem taborišču Baddawi ni bilo prostora, je s starši in sorojenci živel pri znancih v Tripoliju. Vendar so jih libanonski vojaki zunaj taborišča žalili, grdo ravnali z njimi, jih samovoljno aretirali, mučili in poniževali. C. A. A Radi je glede na to, da kot Palestinca nista imela nobenih pravic, z očetom zapustil Libanon. BAH tudi njemu ni priznal statusa begunca, vendar je izdal odločbo o nevračanju.

16. Hazem Kamel Ismail je s svojo družino živel v taborišču Ein el-Hilweh. V spopadih med skupinama Fatah in Jund el-Sham so skrajneži hoteli uporabiti streho njegove hiše. Ker je uporabo strehe zavrnil, so mu grozili in ga osumili, da je sovražni agent. Ker ni mogel nobene organizacije zaprositi, naj ga zaščiti, je z družino odšel v Bejrut. Ker se tam niso počutili varne, so pobegnili na Madžarsko. H. K. Ismail je predložil potrdilo palestinskega ljudskega odbora, da so morali zapustiti Ein el-Hilweh iz varnostnih razlogov in zaradi groženj islamskih ekstremistov, skupaj s fotografijami njihove razdejane hiše. BAH H. K. Ismailu ni priznal statusa begunca, vendar je družini odobril subsidiarno zaščito.

8 — Preostale razlike glede dostopa do dela, zdravstvene oskrbe in integracijskih ukrepov so bile odpravljene z Direktivo 2011/95, navedeno v opombi 2.

17. Na obravnavi je bilo potrjeno, da je BAH pri obravnavi njihovih prijav A. El Karema El Kotta, C. A. A Radija in H. K. Ismaila obravnaval kot običajne prosilce za status begunca, njihove prošnje preučil v skladu z Direktivo 2005/85⁹ in ugotovil, da ne izpolnjujejo pogojev iz člena 2(c) Direktive 2004/83. BAH torej meni, da navedene osebe spadajo na področje uporabe *ratione personae* te Direktive, a da niso upravičene do statusa begunca le zato, ker so prejemale pomoč UNRWA, ki je zdaj ne prejemajo več.

18. Vse tri navedene osebe so pri Fővárosi Bíróság (prvostopenjsko sodišče v Budimpešti) vložile tožbe zoper odločbe BAH o zavrnitvi priznanja statusa begunca. ENSZ Menekültügyi Főbiztosság (Urad visokega komisarja Združenih narodov za begunce, v nadaljevanju: UNHCR) se je postopka v glavni stvari udeležil kot intervenient.

19. Fővárosi Bíróság je v predhodno odločanje predložilo ti vprašanji:

„Ali za namene uporabe člena 12(1)(a) Direktive Sveta 2004/83/ES:

1. ugodnosti iz te direktive pomenijo, da se prizna status begunca ali katera koli od dveh oblik zaščite, vključenih v področje uporabe te direktive (status begunca in status subsidiarne zaščite), če se tako odloči država članica, oziroma z drugimi besedami ne pomenijo samodejnega priznanja katere od teh oblik zaščite, ampak le [to], da zadevne osebe spadajo na področje uporabe *ratione personae* Direktive?
2. prenehanje zaščite ali pomoči urada pomeni prebivanje zunaj območja delovanja urada, ukinitve urada, to, da od urada ni več mogoče prejemati zaščite ali pomoči, ali oviro, ki je nastala neprostoovoljno iz zakonitega ali objektivnega razloga, zaradi katere oseba, ki ima pravico do zaščite ali pomoči, te ne more prejemati?“

20. Prvo od teh vprašanj je dobesedno enako tretjemu vprašanju, ki ga je postavilo isto sodišče v zadevi Bolbol, drugo pa je v bistvenem enako drugemu vprašanju, postavljenemu v tej zadevi.

21. Pisna stališča so predložili H. K. Ismail, UNHCR, belgijska, nemška, francoska, madžarska, romunska vlada in vlada Združenega kraljestva ter Komisija, ki so bili vsi navzoči na obravnavi 15. maja 2012. Pisna stališča M. A. El Karema El Kotta in C. A. A Radija so bila prejeta 18 dni po izteku roka dveh mesecev, določenega v členu 23, drugi odstavek, Statuta Sodišča Evropske unije. Zato so bila vrnjena. Njun odvetnik ni odgovoril na vabilo, naj se udeleži obravnave.

Presoja

Uvod

22. V sklepnih predlogih v zadevi Bolbol sem obravnavo postavljenih vprašanj začela z razlago Konvencije, ki sem jo nato aplicirala na Direktivo, da bi odgovorila na dejansko predloženi vprašanji.¹⁰

23. Izhajala sem iz številnih načel iz Konvencije. Na kratko:

— vsi resnični begunci so upravičeni do zaščite in pomoči;

9 — Direktiva Sveta 2005/85/ES z dne 1. decembra 2005 o minimalnih standardih glede postopkov za priznanje ali odvzem statusa begunca v državah članicah (UL L 326, str. 13).

10 — Sodišče se je omejilo zgolj na razlago Direktive, ki pa jo je uporabilo tako, da je zagotovilo spoštovanje načel Konvencije, drugih ustreznih pogodb, navedenih v členu 78(1) PDEU, in Listine o temeljnih pravicah (glej točke od 36 do 38 in navedeno sodno prakso). Člen 78(1) PDEU določa, da mora biti skupna politika o azilu v skladu s Konvencijo, njenim protokolom iz 1967 in „drugimi ustreznimi pogodbami“, ki niso natančno opredeljene.

- razseljeni Palestinci morajo biti deležni posebne obravnave in pozornosti;
- kdor prejema pomoč UNRWE, ne more zaprositi za status begunca, kot ga nadzira UNHCR;
- vendar so tisti, ki spadajo pod drugi stavek člena 1D, upravičeni do ugodnosti Konvencije in ne prenehajo biti zgolj izključeni iz njenega področja uporabe;
- pogoja prenehanja pomoči ni mogoče razlagati tako, da take osebe postanejo ujetniki na območju UNRWA in ne morejo zaprositi za status begunca drugje, dokler palestinsko vprašanje ni rešeno in UNRWA preneha delovati;
- ta pogoj prav tako ne pomeni, da lahko vsak razseljeni Palestinec prostovoljno zapusti območje UNRWA in avtomatično zahteva priznanje statusa begunca drugje;
- oba stavka člena 1D je treba brati skupaj, da se doseže pravilno ravnovesje med obravnavo razseljenih Palestincev in morebitnih drugih beguncev.¹¹

24. Na podlagi teh načel sem ugotovila:

- kadar razseljeni Palestinec prejema pomoč UNRWA, je izključen iz obsega uporabe Konvencije (ni prekrivanja med UNRWA in UNCHR);
- razseljeni Palestinec, ki ne prejema pomoči UNRWA, ni izključen iz področja uporabe Konvencije in ga je treba obravnavati kot katerega koli drugega prosilca za status begunca (univerzalna zaščita, ni prekrivanja med UNRWA in UNCHR);
- razseljeni Palestinec, ki je prejemal pomoč UNRWA, vendar je ne more več prejemati, ni več izključen iz področja uporabe Konvencije (univerzalna zaščita).

Ali je torej upravičen do ugodnosti Konvencije, je odvisno od razloga, zakaj take pomoči ne more več prejemati:

- če je to posledica okoliščin, na katere ni mogel vplivati, je avtomatično upravičen do statusa begunca (posebna obravnava in pozornost);
- če je to posledica njegove volje, ni avtomatično upravičen do statusa begunca, ampak lahko za ta status zaprosi kot kdor koli drug (univerzalna zaščita, pravična obravnava in sorazmerna razlaga).¹²

25. Te ugotovitve sem uporabila pri razlagi Direktive in nato glede drugega in tretjega vprašanja za predhodno odločanje ugotovila:

- da je „zaščita ali pomoč prenehala“, ko zadevna oseba ni bila več upravičena do zaščite ali pomoči, ki jo je uživala, iz razlogov, ki so neodvisni od njene volje; in
- da „ugodnosti iz te direktive“ pomeni priznanje osebe kot begunca in avtomatično podelitev statusa begunca.¹³

11 — Glej točke od 48 do 56 teh sklepnih predlogov.

12 — Glej točko 90 teh sklepnih predlogov.

13 — Glej točko 111 teh sklepnih predlogov. Zadevne „ugodnosti“ v zvezi z osebami iz člena 12(1)(a) Direktive natančneje pomenijo, da se oseba opredeli kot begunec, s čimer postane brez dodatnih pogojev upravičena do dodelitve statusa begunca.

26. Sodišče na podlagi postopka v obravnavani zadevi razpolaga s popolnejšimi ugotovitvami, pri čemer lahko razvije stališča iz zadeve Bolbol in upošteva sodbo v tej zadevi. Po natančni obravnavi novih stališč moje ugotovitve niso bistveno drugačne od ugotovitev v zadevi Bolbol. Zato Sodišču predlagam, naj upošteva podrobno analizo v navedeni zadevi. Vendar sem svoje mnenje glede enega vidika nekoliko spremenila,¹⁴ čeprav ta vidik ne vpliva neposredno na odgovora, ki ju je treba dati na postavljeni vprašanji za predhodno odločanje.

27. Menim, da je treba pred ponovno preučitvijo teh odgovorov in še vedno v uvodnem delu obravnavati ta vidik in priti do več drugih ugotovitev, katerih pomembnost je v obravnavanem postopku postala očitnejša in ki lahko pojasnijo okvir, v katerem je treba razumeti moje stališče. Zato moram obravnavati (i) besedilo, ki ga mora Sodišče upoštevati pri razlagi člena 12(1)(a) Direktive, (ii) tezo, da ta določba lahko opredeljuje ločeno kategorijo begunca, primerljivo s kategorijo, opredeljeno v členu 2(c), (iii) vrste okoliščin, v katerih lahko oseba postane subjekt člena 12(1)(a), (iv) osebno in časovno področje uporabe izključitve iz statusa begunca, določeno v tej določbi (v tem delu sem spremenila mnenje), in (v) povezanost vprašanj. Nato bom navedla kratke osnutke predlaganih odgovorov na ta vprašanja, preden bom po vrsti odgovorila na predloženi vprašanji.

Upošteveno besedilo

28. Sodišče je zaproseno za razlago člena 12(1)(a) Direktive in zlasti besednih zvez „avtomatično upravičene do ugodnosti iz te direktive“ in „[k]adar je takšna zaščita ali pomoč prenehala iz katerega koli razloga“. Ta določba je zapisana v 22 verodostojnih jezikovnih različicah, ki žal ne vsebujejo pomensko enakih besed, zlasti v prvem stavku.

29. V skladu z ustaljeno sodno prakso besedilo določbe prava EU, kot je uporabljeno v eni jezikovni različici, ne more služiti kot izključna osnova za razlago, niti ne more imeti prednosti pred drugimi jezikovnimi različicami. Nasprotno, jezikovne različice je treba razlagati enotno, v primeru razhajanj pa je treba določbo razlagati s sklicevanjem na namen in splošno sistematiko pravil, katerih del je.¹⁵

30. V obravnavanem primeru je prvi stavek člena 12(1)(a) Direktive podoben (prvemu pododstavku) člena 1D Konvencije, drugi stavek pa večinoma povzema drugi pododstavek tega člena. Konvencija daje okvir in torej omogoča določanje namena in splošne sistematike Direktive, ki se pogosto sklicuje na Konvencijo. Napisana je zgolj v dveh enako verodostojnih različicah, in sicer v angleški in francoski. Vendar, kot je bilo že navedeno, ti različici člena 1D ne vsebujeta povsem enakega besedila.¹⁶

31. Komisija je navedla, da je bila v delih, v katerih je bil namen Direktive prevzeti določbe Konvencije, prevzeta angleška različica.¹⁷

32. Zato menim, da se mora Sodišče, ker je zaproseno za razlago člena 12(1)(a) Direktive, pri tej razlagi sklicevati na člen 1D Konvencije. Pri tem mora najprej upoštevati angleško različico te določbe, na kateri temelji ustrezna določba Direktive. Vendar pa je treba – ker sta angleška in francoska različica Konvencije enako verodostojni – zagotoviti, da je razlaga skladna tudi s francosko različico člena 1D.

14 — Glej točko 52 in naslednje spodaj.

15 — Glej, najbolj nedavno, sodbo z dne 28. junija 2012 v zadevi *Geltl* (C-19/11), točka 43 in navedena sodna praksa).

16 — Glej točko 6 zgoraj.

17 — Glej opombo 7 zgoraj.

Kategorije beguncev

33. UNHCR je na obravnavi trdila, da člen 1 Konvencije določa tri kategorije oseb, ki jim je treba dodeliti status begunca. Člen 1A določa, da so begunci, ki jim je bil ta status podeljen z različnimi instrumenti iz časa pred drugo svetovno vojno („zgodovinski“ begunci), in begunci, ki izpolnjujejo merilo „utemeljenega strahu pred preganjanjem“, upravičeni do takojšnjega priznanja statusa begunca. Tretja kategorija, palestinski begunci, ki prejemajo pomoč UNRWA, je bila navedena v členu 1D. Njihova upravičenost do tega statusa je bila, čeprav je bila resnična, odložena do nastanka nekega dogodka. Zato je treba člen 12(1)(a) po mnenju UNHCR razlagati tako, da prav tako določa kategorijo oseb, ki so pod odložnim pogojem upravičene do statusa begunca.

34. Ob obravnavi tega stališča je treba upoštevati strukturo člena 1 Konvencije kot celoto in to, da je bil drugi pododstavek člena 1D dodan pozneje zato, da se pojasni obseg prvega pododstavka.¹⁸ Vsebina člena 1 Konvencije je – kolikor je še upoštevana glede prošelj za status begunca v državah članicah EU – prevzeta v členih 2(c), 11 in 12 Direktive. Nobenega razloga ni za ugotovitev, da je bil namen prestrukturiranja na kakršen koli način spremeniti sistemsko razmerje, ki je razvidno iz člena 1 Konvencije.

35. Člen 1A namreč določa dve kategoriji beguncev, in sicer zgodovinske begunce in begunce, ki izpolnjujejo merilo „utemeljenega strahu pred preganjanjem“.¹⁹ (Člen 1B, ki je drugod zgolj postranskega pomena, v EU pa brez pomena, določa nekatere odtenke opredelitve te drugo navedene kategorije beguncev.) Člen 1C določa vrsto okoliščin, v katerih se Konvencija preneha uporabljati za vse osebe iz člena 1A.²⁰ V zadnjih treh odstavkih – člen 1D, E in F²¹ – so določene kategorije oseb, za katere se Konvencija „ne uporablja“. Členi od 2 do 34 Konvencije²² določajo status, pravice in dolžnosti beguncev.

36. Struktura je povezana in jasna. Loči se med begunci, opredeljenimi v členu 1A, za katere se Konvencija (zlasti členi od 2 do 34) uporablja; begunci, opredeljenimi v členu 1C, za katere se preneha uporabljati zaradi spremenjenih okoliščin; in begunci, za katere se ne uporablja zaradi nekaterih predhodno obstoječih okoliščin. Obstajajo tri kategorije zadnjenavedenih beguncev: dve (člen 1D in E) sta izključeni zaradi trenutnih okoliščin (prejemanje zaščite ali pomoči oziroma dodelitev statusa, ki je enak statusu državljana države, v kateri ima oseba prebivališče), tretja (člen 1F) pa je izključena zaradi preteklih okoliščin (storitev nekaterih kaznivih dejanj).

37. Nobene podlage ni, da bi se štelo, da določba, ki se tako kot člen 1D začne z besedami „Ta Konvencija se ne uporablja za [...]“, opredeljuje kategorijo oseb, za katere se Konvencija uporablja. Namen drugega pododstavka te določbe je pojasniti okoliščine, v katerih izključitev preneha zaradi prejetja zaščite ali pomoči, in status oseb, za katere ta izključitev preneha.

38. Zato se ne morem strinjati, da člen 1D Konvencije – ali torej člen 12(1)(a) Direktive, ki se začne z besedami „Državljan tretje države ali oseba brez državljanstva ne more biti begunec, če [...]“ – določa kategorijo begunca. Vendar to ne pomeni, da na podlagi drugega pododstavka osebe, na katere se ta odstavek nanaša, ne morejo pozneje pridobiti statusa begunca.

18 — Glej *Commentary on the 1951 Convention relating to the status of refugees and its 1967 protocol*, ur. Zimmerman, Oxford 2011, str. 543–544.

19 — Glej točko 4 zgoraj, katere vsebina je enaka vsebini člena 2(c) Direktive. Vendar Direktiva ne vsebuje prve kategorije, verjetno zato ker leta 2004 ni bilo več podlage, na kateri bi „zgodovinski“ begunci zaprosili za status begunca v državi članici.

20 — Enake okoliščine so določene v členu 11 Direktive.

21 — Te kategorije so posamično določene v členu 12(1)(a), (1)(b) in (2) Direktive.

22 — V bistvenem ustrezajo členom od 20 do 34 Direktive.

Morebitne posledice uporabe člena 12(1)(a) Direktive

39. Ob obravnavi vprašanj za predhodno odločanje je treba imeti jasno predstavo o različnih okoliščinah, v katerih je lahko oseba glede na člen 12(1)(a) Direktive, in o tem, kaj te okoliščine zanj pomenijo. Menim, da so možne tri vrste takih okoliščin.

40. *Prvič*, ker se člen 12(1) začne z besedami „Državljan tretje države ali oseba brez državljanstva ne more biti begunec, če [...]“, je okoliščina osebe v zvezi s členom 12(1)(a), če je izpolnjen pogoj, ki sledi, lahko ta, da „ne more biti begunec“.

41. Če oseba „ne more biti begunec“ v smislu Direktive, se ne more sklicevati na ta člen pri uveljavljanju pravice do priznanja kot begunca in do dodelitve statusa, ki izhaja iz takega priznanja. Vsaka prošnja, ki jo vloži, mora biti obravnavana kot nedopustna, ne glede na to, ali ustreza opredelitvi v členu 2(c) Direktive ali ne.

42. Vendar, poudarjam, da se ta izključitev nanaša le na pravico posameznika, da *zahteva* status begunca v okviru prava EU, in se ne nanaša na pravico države, da *dodeli* tak status. Člen 3 Direktive izrecno omogoča državam članicam, da „uvedejo ali ohranijo ugodnejše standarde za opredelitev osebe kot begunca“. Pravo EU nikakor ne onemogoča državam članicam, da status begunca dodelijo kateremu koli posamezniku v kakršnih koli okoliščinah.

43. Hkrati je treba upoštevati, da Direktiva ne ureja le statusa begunca v državah članicah, ampak tudi subsidiarno zaščito oseb, za katere obstaja utemeljeno tveganje, da utrpijo resno škodo. Taka škoda je glede na člen 15(c) opredeljena kot škoda, ki zajema „resno in individualno grožnjo za življenje ali osebnost civilista zaradi samovoljnega nasilja v situacijah mednarodnega ali notranjega oboroženega spopada“, pri čemer je ta opredelitev trenutno zelo pomembna za palestinske begunce v Siriji. Člen 12(1)(a) se nanaša zgolj na status begunca. Nikogar ne izključuje iz subsidiarne zaščite, prav tako pa se določbe, ki določajo izključitve iz subsidiarne zaščite (v členu 17 Direktive), nikakor ne nanašajo na prejemanje zaščite ali pomoči od katerega koli organa ali urada OZN. Zato sta kakršno koli upravičenje do dodelitve ali sama dodelitev subsidiarne zaščite povsem neodvisna od člena 12(1)(a).

44. Nazadnje, države članice morajo ne glede na izključitev statusa begunca spoštovati načelo nevračanja v skladu s svojimi mednarodnimi obveznostmi (člen 21 Direktive).

45. *Druga* možna okoliščina je, kot je očitno, da za osebo *ne* velja, da „ne more biti begunec“ glede na člen 12(1)(a) Direktive, ker ta oseba „zdaj [ne] uživ[a] varstv[a] ali pomoč[i] drugih organov ali agencij Združenih narodov, razen visokega komisarja Združenih narodov za begunce“ v smislu člena 1D Konvencije.

46. V takih okoliščinah je jasno, da zadevna oseba nima takojšnjega in avtomatičnega upravičenja do statusa begunca, ampak zgolj pravico zaprositi za tak status, pri čemer bo prošnja, ki torej ni več dopustna, obravnavana v skladu z ustreznimi postopki²³. Do statusa begunca je upravičena le, če se v takih postopkih ugotovi, da ustreza opredelitvi begunca iz člena 2(c) Direktive. Tak je bil položaj prosilke v postopku v glavni stvari v zadevi Bolbol, ki ni nikoli prejela pomoči UNRWA.

47. Če ne bi bilo drugega stavka člena 12(1)(a) Direktive (in drugega pododstavka člena 1D Konvencije), bi bilo logično sklepati, da je oseba, ki je prenehala prejemati tako zaščito ali pomoč, v enakem položaju.

23 — V skladu s poglavjem II Direktive 2004/83 (zdaj Direktiva 2011/95) in Direktivo 2005/85, navedena v opombi 9 zgoraj.

48. Vendar ta določba glede prenehanja zaščite ali pomoči določa poseben položaj: „Kadar je takšna zaščita ali pomoč prenehala iz katerega koli 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“.

49. Mogoče je, da besedna zveza „so [...] avtomatično upravičene do ugodnosti iz te direktive [Konvencije]“ (ali v francoski različici „bénéficient de plein droit du régime de cette Convention“) določa *tretjo* možnost, in sicer da je oseba, ki ji je pomoč UNRWA „prenehala iz katerega koli razloga“, priznana kot begunec ne glede na to, ali ustreza opredelitvi iz člena 2(c) Direktive. Ta možnost je zlasti pomembna v zvezi s prvim vprašanjem nacionalnega sodišča.

Osebnost in časovno področje uporabe izključitve upravičenosti do statusa begunca

50. Iz sodbe Bolbol je razvidno, da prvi stavek člena 12(1)(a) Direktive ne pomeni, da oseba „ne more biti begunec“, če ni prejela pomoči UNRWA. Iz drugega stavka te določbe je razvidno tudi, da je oseba lahko begunec – ne glede na to, ali ji bo status pozneje dodeljen ali ne – kadar „je takšna zaščita ali pomoč prenehala iz katerega koli razloga, ne da bi se položaj takšne osebe dokončno uredil skladno z ustreznimi resolucijami, ki jih je sprejela Generalna skupščina Združenih narodov“. Nasprotno pa so osebe, ki „zdaj uživajo“ pomoč UNRWA, izključene.

51. Vsaj dve državi članici, Francija in Združeno kraljestvo, sta trdili (pri čemer to izhaja tudi iz mojih sklepnih predlogov, predstavljenih v zadevi Bolbol), da je izključitev uporabljiva le, dokler je zadevna oseba fizično prisotna na območju, kjer deluje UNRWA (torej Libanon, Sirija, Jordanija, Zahodni breg in območje Gaze). Ko oseba to območje zapusti, preneha izpolnjevati pogoj, da „zdaj uživa“ pomoč UNRWA, in zato ne more biti več izključena iz možnosti pridobitve statusa begunca. Sklep, ki sem ga sprejela glede natančno take okoliščine, je – v primerjavi s stališčem Združenega kraljestva – temeljil na razlikovanju med učinki prostovoljnega in neprostovoljnega odhoda, strinjala pa sem se z mnenjem Združenega kraljestva glede prenehanja izključitve.

52. Zdaj menim, da ta razlaga – zlasti glede na sistematiko Direktive – ni pravilna. Za vložitev prošnje za status begunca v državi članici je treba biti v tej državi članici fizično prisoten in torej fizično odsoten z območja UNRWA. Torej, če bi za prenehanje izključitve, določene v prvem stavku člena 12(1)(a) Direktive, zadostovala že neprisotnost na območju UNRWA, potem nobena oseba, ki prosi za status begunca na podlagi Direktive, ne bi mogla biti izključena, zaradi česar bi bila izključitev brez pomena.²⁴

53. Ker je treba predpostavljati, da ima izključitev neki dejanski učinek, ne more prenehati zgolj ob odhodu z območja delovanja UNRWA, ne glede na to, kakšen je razlog za ta odhod. Obstajati mora dodatni vzrok. Tak vzrok jasno obstaja, kadar je pomoč prenehala v smislu drugega stavka člena 12(1)(a). Vendar ostaja vprašanje, ali so „ugodnosti“ iz Direktive iz tega stavka omejene na prenehanje izključitve ali pa pomenijo dejansko dodelitev statusa begunca, pri čemer je treba obravnavati tudi, ali lahko do prenehanja izključitve privedejo drugi dogodki.²⁵

54. Po obravnavi teh uvodnih vprašanj se bom zdaj osredotočila na vprašanja za predhodno odločanje.

24 — Veliko sodišč in organov v EU je tehtalo razlago izključitvene klavzule iz prvega odstavka člena 1D Konvencije. Če je zgoraj navedena razlaga Francije in Združenega kraljestva pravilna, so ta sodišča in organi zapravljali svoj čas z razlago določbe, ki se ni mogla uporabiti v postopku, ki so ga vodili.

25 — Glej točki 80 in 81 spodaj.

Vprašanja za predhodno odločanje

Povezanost vprašanj

55. Postavljeni vprašanja sta povezani in se poleg tega nanašata na dva soodvisna stavka iste povedi. S prvim vprašanjem se želi izvedeti, kaj pomenijo ugodnosti iz Direktive, z drugim pa, kakšen dogodek povzroči upravičenost do teh ugodnosti. Razpon možnih odgovorov na prvo vprašanje je od upravičenosti do zgolj vložitve prošnje za status begunca ali status subsidiarne zaščite pa do upravičenosti do takojšnjega in avtomatičnega priznanja statusa begunca z vsemi ugodnostmi, ki iz njega izhajajo. Razpon možnih odgovorov na drugo vprašanje je od katerega koli dogodka kakršnega koli izvora, zaradi katerega oseba zapusti območje UNRWA, pa do – izključno – prenehanja UNRWA ali vsaj dogodka, zaradi katerega ta ne more zagotavljati pomoči. Poudariti je treba, da je iz predloženih stališč številnih držav članic razvidno, da želijo kompenzirati „bolj radodaren“ odgovor na eno vprašanje z „manj radodarnim“ odgovorom na drugo vprašanje. To kaže na to, da odgovore vsaj obravnavajo kot take, ki vzajemno vplivajo drugi na druge.

Zgoščen opis predlaganih odgovorov

56. Široko gledano izhaja iz teh predloženih stališč pet možnih odgovorov:

- (1) Do upravičenosti do ugodnosti iz Direktive pride le, če UNRWA preneha delovati ali iz kakšnega drugega razloga ne more zagotavljati pomoči. Do tedaj so upravičenci do pomoči UNRWA popolnoma izključeni iz statusa begunca, po tem pa lahko zaprosijo za status begunca enako kot kateri koli drug prosilec.
- (2) Do upravičenosti do ugodnosti iz Direktive pride le, če UNRWA preneha delovati ali iz kakšnega drugega razloga ne more zagotavljati pomoči. Do takrat upravičenci do pomoči lahko zaprosijo za status begunca enako kot kateri koli drug prosilec, če le imajo utemeljen razlog za to, da so zunaj območja UNRWA, po tem pa se jim status begunca avtomatično prizna.
- (3) Upravičenec ima pravico do ugodnosti iz Direktive, če iz razlogov, na katere nima vpliva, ne more prejemati pomoči UNRWA. Do takrat so upravičenci izključeni iz statusa begunca, po tem pa lahko zaprosijo za status begunca enako kot kateri koli drug prosilec.
- (4) Upravičenec ima pravico do ugodnosti iz Direktive, če iz razlogov, na katere nima vpliva, ne more prejemati pomoči UNRWA. Do takrat so upravičenci izključeni iz statusa begunca, po tem pa se jim status begunca avtomatično prizna.
- (5) Upravičenec ima pravico do ugodnosti iz Direktive, če iz katerega koli razloga ne more prejemati pomoči UNRWA. Do takrat lahko upravičenci zaprosijo za status begunca enako kot kateri koli drug prosilec, če le niso na območju UNRWA, po tem pa se jim status begunca avtomatično prizna.

57. Nacionalno sodišče predlaga še eno možnost, in sicer da lahko upravičenost do ugodnosti iz Direktive pomeni avtomatično priznanje bodisi statusa begunca bodisi subsidiarne zaščite v skladu z izbiro zadevne države članice.

Vprašanje 1 – ugodnosti iz Direktive

58. Iz uvodnih ugotovitev izhaja, da se člen 12(1)(a) nikakor ne nanaša na subsidiarno zaščito.²⁶ Predlagane odgovore glede „ugodnosti iz te direktive“, do katerih so zadevne osebe „avtomatično upravičene“, je zato mogoče zmanjšati na

- pravico, da se za status begunca zaprosi enako kot kateri koli drug prosilec; ali
- dejansko dodelitev statusa begunca.

59. Še vedno menim, kot sem navedla v točkah od 85 do 89 in od 103 do 109 sklepnih predlogov, predstavljenih v zadevi Bolbol, da se zadevno upravičenje nanaša na bistvene ugodnosti statusa begunca, ki se jih lahko koristi le, če je ta status dodeljen. Zato so osebe, za katere se uporablja člen 12(1)(a) Direktive, upravičene do dejanske dodelitve statusa begunca, ne glede na to, ali ustrezajo opredelitvi iz člena 2(c) tako, kot se to zahteva za druge prosilce. K že navedenim ugotovitvam dodajam sledeče.

60. Prvič, v členu 1D Konvencije je uporabljen izraz „*ipso facto*“ v angleški različici in „*de plein droit*“ v francoski.²⁷ Uporabe teh izrazov, ki je očitno namerna, ni mogoče obravnavati kot nepomembno. Ta izraza, ne glede na to, kakšen je odtенок njune pomenske razlike, jasno kažeta, da prenehanje varstva ali pomoči samo po sebi in brez katerega koli dodatnega pogoja ustvarja zadevno upravičenje. Ker za *vložitev prošnje* za status begunca ni določen noben pogoj (prošnja lahko vložijo celo osebe, ki so do dodelitve tega statusa najmanj upravičene, pri čemer bo ta prošnja zavrnjena, razen če prosilec ustreza opredelitvi statusa in ni izključen na podlagi kakšne druge določbe), mora biti upravičenje, ki izhaja iz prenehanja pomoči UNRWA, več kot le pravica do vložitve prošnje za tak status. Mora biti nekaj, za kar bi morali biti sicer izpolnjeni nekateri pogoji.

61. Drugič, opozarjam na celotno besedilo drugega stavka člena 12(1)(a) Direktive: „Kadar je takšna zaščita ali pomoč prenehala iz katerega koli 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“. Pogoja, ki sem ga označila z ležečo pisavo, se ne sme zanemariti. Menim, da če zaščita ali pomoč preneha, ko je položaj oseb, ki so jo prejemale, *bil* urejen, kot je določeno, tem osebam preprosto ne more biti več onemogočeno, da postanejo begunci. V takem primeru jim mora biti omogočeno, da zaprosijo za status begunca, če ustrezajo opredelitvi iz člena 2(c). *A contrario*, če pa njihov položaj *ni* bil urejen (vendar je pomoč prenehala iz kakršnega koli razloga), mora biti njihov status glede na Direktivo drugačen, saj mora besedna zveza „ugodnosti iz te direktive“ pomeniti več kot le neizključitev iz možnosti, da se oseba prizna kot begunec, če izpolni pogoje iz člena 2(c).

62. Vendar, kot pravilno poudarjata nemška in madžarska vlada, je nepredstavljivo, da bi zgolj prenehanje zaščite ali pomoči avtomatično pomenilo *popolnoma brezpogojno* priznanje statusa begunca. Izključitev iz statusa begunca ni določena zgolj v členu 12(1)(a). Zelo pomembno je, da člen 12(2) in (3) (enako kot člen 1F Konvencije) izključuje osebe, ki so storile, napeljevale ali kako drugače sodelovale pri vrsti zelo težkih kaznivih dejanj. Poleg tega v skladu s členoma 11 ali 12(1)(b), odvisno od primera, oseba zaradi spremembe okoliščin, kot so, gledano široko, njena povezanost ali ponovna povezanost z državo, v kateri uživa zadostne zagotovljene pravice, ni več upravičena do zaščite kot begunec.²⁸

26 — Glej točko 43 zgoraj.

27 — Glej točko 32 zgoraj.

28 — Ti določbi povzemata člen 1C in E Konvencije.

63. Jasno je tudi – v nasprotju s strahom romunske vlade – da ne more nikoli priti do avtomatičnega priznanja statusa begunca, ne da bi bil opravljen kakršen koli postopek, v katerem bi se ugotovilo, da so izpolnjeni ustrezni pogoji.²⁹

64. Zato so lahko pogoji, ki so odpravljeni s prenehanjem pomoči UNRWA, le tisti, ki so zahtevani za priznanje statusa begunca v skladu z opredelitvijo iz člena 2(c) Direktive, in upravičenec je lahko le priznanje statusa begunca brez posebne potrebe, da se dokaže izpolnitev teh pogojev. Ugodnosti iz Direktive, na katere se sklicuje člen 12(1)(a), so torej tiste, ki izhajajo iz dodelitve statusa begunca.

65. Vendar mora za dodelitev tega statusa še vedno veljati pogoj, da zadevna oseba ni izključena iz njegove pridobitve na podlagi katere koli druge določbe Direktive. V skladu s sodbo Bolbol bo moral upravičenec še vedno dokazati, da je dejansko prejemal pomoč UNRWA in – v skladu z drugim stavkom člena 12(1)(a) Direktive – da je ta pomoč prenehala.

66. Dodajam, da izključitev zahteve, da se dokaže izpolnitev pogojev iz člena 2(c) Direktive, v zvezi z osebami, za katere se uporablja člen 12(1)(a), ni tako liberalna, kot se zdi na prvi pogled. Člen 2(c) in drugi stavek člena 12(1)(a) se v deloma prekrivata, saj za oba velja pogoj, da zadevni posameznik ne uživa zaščite. Kot sem že poudarila,³⁰ UNRWA ni bila ustanovljena za „zaščito“ palestinskih beguncev in te zaščite tudi ni nikoli nudila. Nudi lahko samo „pomoč“. Poleg tega iz dejanskega stanja, ki ga je predložilo nacionalno sodišče glede treh prosilcev, ki so v postopkih pred njim, izhaja, da libanonske oblasti nudijo nizko stopnjo zaščite in da se zdi zelo malo verjetno, da lahko sirske oblasti trenutno zaščitijo katerega koli begunca na njihovem ozemlju. Na kratko, veliko oseb, ki spadajo pod drugi stavek člena 12(1)(a), že ustreza velikemu delu opredelitve „begunca“ iz člena 2(c), saj ne morejo izkoristiti zaščite države svoje narodnosti oziroma države, v kateri so imele prebivališče.

67. Te ugotovitve potrjujejo stališče, ki sem ga navedla kot odgovor na prvo postavljeno vprašanje. Vendar, obravnavati moram tudi precejšnje nasprotovanje, ki ga je zoper to mnenje izrazilo več držav članic. Te navajajo, da to, da se nekaterim kategorijam prosilcev omogoči, da pridobijo status begunca, ne da bi dokazali, da izpolnjujejo pogoje iz opredelitve iz člena 2(c) Direktive, medtem ko se od drugih prosilcev to zahteva, pomeni neutemeljeno diskriminacijo, prepovedano na podlagi načela enakega obravnavanja.

68. To načelo, zajamčeno v členu 20 Listine o temeljnih pravicah, zahteva, naj se primerljivi položaji ne obravnavajo različno in naj se različni položaji ne obravnavajo enako, razen če je tako obravnavanje objektivno utemeljeno.

69. Razlaga, ki jo predlagam v obravnavanem primeru, pomeni, da sta obe kategoriji prosilcev za status begunca – tisti, ki so prejeli pomoč UNRWA, in tisti, ki iz katerega koli razloga te pomoči niso prejeli – pod različnimi pogoji upravičeni do priznanja tega statusa (ki daje enake ugodnosti iz Direktive). Prosilci iz prve skupine, ki je podskupina prosilcev, ki so upravičeni do pomoči UNRWA, morajo dokazati le, da so uživali zaščito ali pomoč, ki je prenehala. Prosilci iz druge skupine, ki vključuje preostale prosilce, ki so upravičeni do pomoči UNRWA, skupaj z vsemi drugimi prosilci, morajo dokazati, da ustrezajo opredelitvi begunca iz člena 2(c) Direktive.

70. Vendar dejansko stanje teh dveh kategorij ni primerljivo.

29 — Glej sklepne predloge, predstavljene v zadevi Bolbol, navedeni zgoraj v opombi 5, točka 94 in naslednje, ter točko 52 sodbe.

30 — Glej opombo 6 zgoraj in <http://www.unrwa.org/etemplate.php?id=87>: „UNRWA [...] ni odgovorna za varnost ali pravo in red v taboriščih ter nima svoje policije ali obveščevalne službe. Ta odgovornost je vedno ostala gostiteljici in drugim organom.“

71. Osebe, ki morajo dokazati, da izpolnjujejo pogoje, ki izhajajo iz opredelitve begunca iz člena 2(c) Direktive, so prej živele dokaj normalno življenje neodvisno od zunanje pomoči. Vendar so se okoliščine spremenile tako, da so morale pobegniti iz države, katere državljani so, ali iz države, v kateri imajo stalno prebivališče. Dogodki so morali biti tako grozotni, da so se znašle v položaju, v katerem so imele „utemeljen strah pred preganjanjem zaradi rasne, verske, nacionalne pripadnosti, političnega prepričanja ali pripadnosti določeni družbeni skupini“. Če je bilo tako in če se „zaradi tega strahu noče[jo] [ali] ne more[jo]“ vrniti, so upravičene do statusa begunca.

72. Osebe, ki so že prejemale zunanjo pomoč UNRWA, niso v podobnem položaju. Ker so živele življenje, ki je bilo daleč od normalnega, so prejemale posebno pomoč, za katero je mednarodna skupnost menila, da je (trajno) potrebna. V tem smislu se je skrbelo za njih. Te osebe so že bile v zaščitenem položaju. Potem pa se je zgodil zunanji dogodek, zaradi katerega je pomoč UNRWA „prenehala“, a ne po krivdi teh oseb. Vendar ni razloga za predpostavljjanje, da bo ta dogodek nujno in sočasno povzročil „utemeljen strah pred preganjanjem“, kot je zahtevan v členu 2(c) Direktive. Kljub temu se te osebe ne morejo več zanesti na pomoč UNRWA, ki so jo dobivale prej (in torej ne morejo več prejemati materialne pomoči, ki je prej upravičevala njihovo izključitev iz obsega Konvencije v celoti).

73. Ker torej zadevna primera nista primerljiva, načelo enakega obravnavanja ne zahteva, da se ju ne sme obravnavati različno.

74. Glede na to, da sta kategoriji v različnih dejanskih okoliščinah, je mogoče ugovarjati, da je „običajni“ prosilec za status begunca pogosto v slabšem položaju od Palestinca, ki mu je pomoč UNRWA nenadoma prenehala. Zakaj naj bi imel torej zadnjenavedeni prosilec lažji dostop do ugodnosti iz statusa begunca?

75. Vprašanje, ali je Palestinec, ki mu je pomoč UNRWA nenadoma prenehala, bolj upravičen do statusa begunca kot neka druga kategorija morebitnih upravičencev, je čustveno. Na splošno menim, da si vsi resnični potencialni begunci enako zaslužijo sočutje in pomoč. Če bi člen 1D vseboval le prvi stavek, bi z lahkoto zavzela stališče, da je treba Palestinca, ki je prejemal pomoč UNRWA, po prenehanju te pomoči spet umestiti v obseg Konvencije in ga obravnavati enako kot katerega koli drugega prosilca za status begunca. Vendar je golo dejstvo, da člen 1D nima enega stavka, ampak ima dva. Ob branju celotnega besedila ugotavljam, da se je mednarodna skupnost namerno odločila določiti posebno obravnavo za razseljene Palestince, ki je v nekaterih pogledih manj ugodna (člen 1D, prvi stavek) in v drugih pogledih prednostna (člen 1D, drugi stavek). Glede na zgoraj navedene dejanske razlike ta izbira (ki jo Direktiva zvesto prevzema) ne krši načela enakega obravnavanja.

Vprašanje 2 – prenehanje zaščite ali pomoči

76. Iz uvodnih ugotovitev izhaja, da oseba, ki je prejemale pomoč UNRWA, ne more biti „upravičen[a] do ugodnosti“ iz Direktive – načeloma res „ne more biti begunec“ – dokler ji ta pomoč ni „prenehala iz katerega koli razloga“ v smislu člena 12(1)(a).³¹ Predloge odgovorov na vprašanje, ki se nanaša na dogodek, ki povzroči upravičenost, je zato mogoče zmanjšati na

- izključno, prenehanje UNRWA ali drug dogodek, zaradi katerega UNRWA ne more zagotoviti pomoči; ali
- vsak dogodek, na katerega upravičenec nima vpliva ali je neodvisen od njegove volje in ki povzroči, da ne more prejeti pomoči.

31 — Glej točko 52 in naslednje zgoraj.

77. V sklepnih predlogih, predstavljenih v zadevi Bolbol, sem (v točkah od 77 do 84 in od 100 do 102) ugotovila, da je pravilna ta druga razlaga, in še vedno menim tako, čeprav je prva razlaga seveda zajeta v drugi, ki bo vključevala vsak dogodek, ki povzroči, da UNRWA ne more zagotavljati pomoči.

78. Menim, da v podporo tej razlagi ni treba navesti dodatnih argumentov. Poudarjam le, da najbolj ustreza besedilu, pri katerem v tem delu ni bistvene razlike med angleško in francosko različico. „Kadar je takšna zaščita ali pomoč prenehala“ pomeni, da mora prenehati zaščita ali pomoč, pri čemer posameznikova odpoved ni vključena. Ob upoštevanju zgolj tega dela stavka bi lahko sklepali, da se mora dogodek nanašati na UNRWA. Vendar se zdi, da besedna zveza „iz katerega koli razloga“ širi pomen prvega dela stavka na najširši možni pomen. Kljub temu to ne more pomeniti, da so zajete odločitve, ki jih posameznik sprejme na podlagi osebnih interesov, saj bi to tej izključitvi vzelo ves pomen.³² Zato menim, da lahko ta besedna zveza razširi pomen prenehanja le tako, da ni zahtevano, da se razlog nanaša na samo UNRWA.

79. Vendar moram dodati dve ugotovitvi glede oseb, ki samovoljno zapustijo območje, zunaj katerega materialno ne morejo prejemati pomoči UNRWA.

80. Prvič, kot sem že navedla, samo dejstvo, da je oseba zapustila območje UNRWA, ne more prekiniti izključitve iz statusa „begunca“.³³ To bi skupaj z ugotovitvijo, da do upravičenosti do ugodnosti iz Direktive lahko pride le zaradi dogodka, ki je zunaj nadzora ali neodvisen od volje prejemnika pomoči UNRWA, zaradi katerega ta te pomoči ne more več prejemati, na videz lahko pomenilo, da oseba, ki je nekoč prejela pomoč UNRWA, ne more nikoli več uveljavljati statusa begunca v državi članici na podlagi člena 2(c) Direktive ali drugega stavka člena 12(1)(a).

81. Tako sklepanje je treba omejiti. Menim, da lahko izključitev iz statusa begunca zaradi prejemanja pomoči UNRWA pomeni največ to, da je Palestinec, ki prejema tako pomoč, izključen iz možnosti zahtevati status begunca. Nobenega razloga ni, da bi bila ta izključitev doživljenjska, saj se lahko pozneje pojavijo okoliščine, na podlagi katerih je mogoče zahtevati status begunca – na primer če palestinski begunec prostovoljno odide v državo zunaj območja UNRWA in morda pridobi državljanstvo te države, nato pa se v tej državi znajde v okoliščinah, glede na katere zanj velja opredelitev iz člena 2(c) Direktive. Člen 5 Direktive v zvezi s tem določa, da utemeljen strah pred preganjanjem lahko temelji na dogodkih ali dejavnostih, pri katerih je sodeloval prosilec, do katerih je prišlo, odkar je zapustil izvorno državo, če te dejavnosti predstavljajo izraz in nadaljevanje prepričanj ali usmeritev, ki jih je prosilec zagovarjal že v izvorni državi, in če tveganje preganjanja ne temelji na okoliščinah, ki jih je prosilec ustvaril po lastni odločitvi po odhodu iz te države.

82. Drugič, kot je bilo predloženo Sodišču, je zelo verjetno, da oseba, ki prejema pomoč UNRWA, prostovoljno začasno zapusti območje UNRWA – na primer zato, da obiše sorodnike, ki živijo drugje – pri čemer se namerava vrniti in je resnično prepričana, da bo to mogoče, vendar pozneje ugotovi, da ji je vrnitev na ozemlje, kjer je prejela pomoč, onemogočena. Menim, da je treba šteti, da je tej osebi prejemanje pomoči UNRWA onemogočeno iz razlogov, na katere nima vpliva ali ki so neodvisni od njene volje.

83. Kot sem opozorila v točki 102 sklepnih predlogov, predstavljenih v zadevi Bolbol, bodo v obeh navedenih primerih in v bistvu v katerem koli primeru, v katerem bo treba dokazati, da je „zaščita ali pomoč prenehala iz katerega koli razloga“, pri dokazovanju nastale težave. Vse take težave je treba reševati v skladu s členom 4 Direktive z naslovom „Obravnavanje dejstev in okoliščin“, ki določa okvir

32 — Glej točke od 50 do 53 zgoraj.

33 — Glej točke od 50 do 53 zgoraj.

za vrste dokazov ali indicev, ki jih države članice lahko zahtevajo. Čeprav se od prosilca načeloma lahko zahteva, da svojo prošnjo podpre z dokazi, namesto da se odloča le na podlagi njegovih trditev, člen 4(5) določa okoliščine, v katerih države članice ne morejo zahtevati dokumentacije, ki bi podprla vse navedbe v prošnji.

Predlog

84. Glede na vse zgornje ugotovitve menim, da bi moralo Sodišče na vprašanji, ki ju je predložilo Fővárosi Bíróság, odgovoriti:

V drugem stavku člena 12(1)(a) Direktive 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 potrebuje mednarodno zaščito, in o vsebini te zaščite:

1. besedna zveza „takšne osebe [so] avtomatično upravičene do ugodnosti iz te direktive“ pomeni, da so zadevne osebe upravičene do statusa begunca v državi članici, če lahko dokažejo, da so v zvezi z njimi izpolnjeni pogoji prenehanja zaščite ali pomoči;
2. besedna zveza „je takšna zaščita ali pomoč prenehala iz katerega koli razloga“ pomeni, da zadevne osebe ne prejemajo več zaščite ali pomoči, ki so jo dejansko prejemale, iz katerega koli razloga, na katerega nimajo vpliva in ki je neodvisen od njihove volje.