EVGENI TANCHEV
FŐTANÁCSNOK INDÍTVÁNYA
Az ismertetés napja: 2020. október 1.[1]

C-507/19. sz. ügy

Bundesrepublik Deutschland
kontra
XT

(a Bundesverwaltungsgericht [szövetségi közigazgatási bíróság, Németország] által benyújtott előzetes döntéshozatal iránti kérelem)

„Előzetes döntéshozatal – A szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térség – Menekültügyi politika – Hontalan palesztin – Az UNRWA védelmének vagy támogatásának megszűnése – Az *ipso facto* menekültként való elismerés feltételei”

1. A jelen előzetes döntéshozatalra utalás keretében a Bundesverwaltungsgericht (szövetségi közigazgatási bíróság, Németország) arra kéri a Bíróságot, hogy pontosítsa a 2011/95/EU irányelv 12. cikke (1) bekezdése a) pontjának bizonyos szempontjait.[2] Az ügy egy palesztin menekültnek a 2011/95 irányelv 12. cikke (1) bekezdésének a) pontja alapján „menekültkénti elismerésből való kizártságára” vagy *ipso facto* menekültkénti elismerésére, valamint közelebbről arra vonatkozik, hogy milyen jelentőséggel bírhat e minősítése tekintetében az, hogy a kérelmező egy európai uniós tagállamba való utazását megelőzően megváltoztatta tartózkodási helyét két különböző UNRWA „műveleti terület” között. Konkrétabban, a kérelmező először Szíriában tartózkodott, ezt követően hosszabb időre Libanonba költözött, majd nagyon rövid időre visszatért Szíriába, mielőtt szárazföldön Németországba utazott volna. A kérdést előterjesztő bíróság különösen azon földrajzi területet tekintetében kér iránymutatást, amelyet a kérelmező ezen irányelv 12. cikke (1) bekezdésének a) pontja szerinti jogállásának vizsgálata során kell figyelembe vennie.

1 Eredeti nyelv: angol.

2 A harmadik országbeli állampolgárok és hontalan személyek nemzetközi védelemre jogosultként való elismerésére, az egységes menekült- vagy kiegészítő védelmet biztosító jogállásra, valamint a nyújtott védelem tartalmára vonatkozó szabályokról szóló, 2011. december 13-i európai parlamenti és tanácsi irányelv (HL 2011. L 337., 9. o.; helyesbítések: HL 2017. L 167., 58. o.; HL 2019. L 19., 20. o.).

I. Jogi háttér

A. A nemzetközi jog

1. A Genfi Egyezmény

2. A menekültek helyzetére vonatkozó, 1951. július 28-án Genfben aláírt egyezmény (Recueil des traités des Nations unies [1954], 189. kötet, 150. o., 2545. sz.; kihirdette: az 1989. évi 15. tvr.) 1954. április 22-én lépett hatályba. Ezen egyezményt kiegészítette a menekültek helyzetére vonatkozó, 1967. január 31-i New York-i jegyzőkönyv, amely 1967. október 4-én lépett hatályba (a továbbiakban: Genfi Egyezmény).

3. A Genfi Egyezmény 1. cikkének A. pontja többek között meghatározza az említett Egyezmény alkalmazásában a „menekült” fogalmát, az 1. cikk D. pontja pedig a következőt mondja ki:

„Az Egyezmény nem alkalmazható azokra a személyekre, akik jelenleg nem az Egyesült Nemzetek Menekültügyi Főbiztosától, hanem az Egyesült Nemzetek valamely más szervétől vagy ügynökségétől kapnak védelmet vagy támogatást.

Ha ez a védelem vagy támogatás bármely okból anélkül szűnt meg, hogy e személyek helyzetét az Egyesült Nemzetek Közgyűlésének megfelelő határozataival összhangban véglegesen rendezték volna, e személyek[et] *ipso facto* megilletik az Egyezmény által biztosított előnyök.”

2. UNRWA

4. Az Egyesült Nemzetek Közgyűlésének a palesztin menekültek támogatásáról szóló, 1949. december 8-i 302. (IV) sz. határozata létrehozta az ENSZ Palesztin Menekülteket Segélyező és Támogató Közel-Keleti Ügynökségét (United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East [UNRWA]). Az ügynökség mandátumát rendszeresen megújították, a jelenlegi 2023. június 30-án jár le.[3] Feladata a palesztin menekültek jóllétének, illetve emberi fejlődésének szolgálata.

3. UNHCR

5. Az Office of the United Nations High Commissioner for Refugees nevű hivatalt (az Egyesült Nemzetek Menekültügyi Főbiztossága, a továbbiakban: UNHCR) 1950. december 14-én hozta létre az Egyesült Nemzetek Közgyűlésének 428. (V) sz. határozata. Az UNHCR az Egyesült Nemzeteknek az ENSZ Alapokmány 22. cikke szerinti kisegítő szerve.

B. Az uniós jog

6. A harmadik országbeli állampolgárok és hontalan személyek nemzetközi védelemre jogosultként való elismerésére, az egységes menekült- vagy kiegészítő védelmet biztosító jogállásra, valamint a nyújtott védelem tartalmára vonatkozó szabályokról szóló, 2011. december 13-i 2011/95/EU európai parlamenti és tanácsi irányelv az egyértelműség érdekében átdolgozta és hatályon kívül helyezte a 2004/83/EK irányelvet[4], mivel ezen irányelven számos érdemi módosítást hajtottak végre. A 12. cikk (1) bekezdésének a) pontja azonban változatlan maradt.

3 Lásd a Közgyűlés által 2019. december 13-án elfogadott A/RES/74/83. sz. határozatot.

4 A harmadik országok állampolgárainak, illetve a hontalan személyeknek menekültként vagy a más okból nemzetközi védelemre jogosultként való elismerésének feltételeiről [helyesen: feltételeire] és az e státuszok tartalmára vonatkozó minimumszabályokról szóló, 2004. április 29-i tanácsi irányelv (HL 2004. L 304., 12. o.; magyar nyelvű különkiadás 19. fejezet, 7. kötet, 96. o.).

7. A 2011/95 irányelv (4) preambulumbekezdése kimondja, hogy a Genfi Egyezmény és a jegyzőkönyv a menekültek védelmét szolgáló nemzetközi jogi rendszer sarokkövét képezi. Ezen irányelv (4) preambulumbekezdésének szövege megegyezik a 2004/83 irányelv (3) preambulumbekezdésének szövegével.

8. A 2011/95 irányelv (12) preambulumbekezdés rögzíti, hogy ezen irányelv legfőbb célja egyrészről annak biztosítása, hogy valamennyi tagállamban azonos feltételeket alkalmazzanak a nemzetközi védelemre valóban rászorulók beazonosítására, másrészről annak elősegítése, hogy e személyek valamennyi tagállamban hozzáférhessenek az ellátások egy minimális szintjéhez. A 2004/83 irányelv (6) preambulumbekezdése azonos megfogalmazást tartalmazott.

9. A 2011/95 irányelv (22)–(24) preambulumbekezdése a következőképpen szól:

„(22) Az Egyesült Nemzetek Menekültügyi Főbiztosságával folytatott egyeztetések értékes iránymutatásként szolgálhatnak a tagállamok számára a menekült jogállásnak a genfi egyezmény 1. cikke alapján történő meghatározásához.

(23) Annak érdekében, hogy a tagállamok illetékes nemzeti hatóságai a genfi egyezmény alkalmazása során iránymutatást kapjanak, meg kell állapítani a menekült jogállás meghatározásának és tartalmának szabályait.

(24) A menedékkérőknek a genfi egyezmény 1. cikke értelmében menekültként történő elismerésére vonatkozóan közös feltételeket kell elfogadni.”

10. A 2011/95 irányelv „Cél” címet viselő 1. cikke az alábbiak szerint rendelkezik:

„Ezen irányelv célja a harmadik országbeli állampolgárok és hontalan személyek nemzetközi védelemre jogosultként való elismerésére, a menekültek és a kiegészítő védelemre jogosultak egységes jogállására, valamint a nyújtott védelem tartalmára vonatkozó szabályoknak a megállapítása.”

11. A 2011/95 irányelv „Fogalommeghatározások” címet viselő 2. cikkének szövege a következő:

„Ezen irányelv alkalmazásában az alábbi fogalommeghatározások alkalmazandók:

a) »nemzetközi védelem«: az e) pont szerinti menekültjogállás, illetve a g) pont szerinti kiegészítő védelmi jogállás;

b) »nemzetközi védelemben részesülő személyek«: az e) és g) pont szerint meghatározott menekült- vagy kiegészítő védelmi jogállásban részesülő személyek;

c) »genfi egyezmény«: az 1967. január 31-i New York-i jegyzőkönyvvel módosított, a menekültek jogállására vonatkozó, 1951. július 28-án Genfben megkötött egyezmény;

d) »menekült«: harmadik ország olyan állampolgára, aki faji, illetőleg vallási okok, nemzeti hovatartozása, politikai meggyőződése avagy meghatározott társadalmi csoporthoz való tartozása miatti üldöztetéstől való megalapozott félelme miatt az állampolgársága szerinti országon kívül tartózkodik, és nem tudja, vagy az üldöztetéstől való félelmében nem kívánja annak az országnak a védelmét igénybe venni; vagy olyan hontalan személy, aki korábbi szokásos tartózkodási helyén kívül tartózkodva a fenti okoknál fogva nem tud, vagy az üldöztetéstől való félelmében nem akar oda visszatérni, és akire a 12. cikk nem vonatkozik;

e) »menekült jogállás«: egy harmadik országbeli állampolgár vagy hontalan személy valamely tagállam által menekültként történő elismerése;

f) »kiegészítő védelemre jogosult személy«: olyan harmadik országbeli állampolgár vagy hontalan személy, aki nem minősül menekültnek, de akivel kapcsolatban megalapozott okokból azt kell feltételezni, hogy származási országába, illetőleg hontalan személy esetében a korábbi szokásos tartózkodási helye szerinti országba való visszatérése esetén a 15. cikk szerinti súlyos sérelem elszenvedése tényleges veszélyének lenne kitéve; valamint akire a 17. cikk (1) és (2) bekezdése nem vonatkozik, és nem tudja vagy az ilyen veszélytől való félelmében nem kívánja ezen ország védelmét igénybe venni;

g) »kiegészítő védelmi jogállás«: egy harmadik országbeli állampolgár vagy hontalan személy valamely tagállam által kiegészítő védelemre jogosult személyként történő elismerése;

h) »nemzetközi védelem iránti kérelem«: egy harmadik országbeli állampolgár vagy hontalan személy által valamely tagállamnál előterjesztett olyan védelem iránti kérelem, amely a menekültjogállás, illetve a kiegészítő védelmi jogállás kérelmezéseként értelmezhető, és amely kapcsán a kérelmező nem kéri kifejezetten egy más jellegű, ezen irányelv hatálya alá nem tartozó olyan védelem biztosítását, amelynek megadását külön kell kérelmezni;

i) »kérelmező«: olyan harmadik országbeli állampolgár vagy hontalan személy, aki nemzetközi védelem iránti kérelmet nyújtott be, amelynek tárgyában még nem hoztak jogerős határozatot;

[…]

n) »származási ország«: az állampolgárság, illetve hontalan személyek esetében a korábbi szokásos tartózkodási hely szerinti ország vagy országok.”

12. A 2011/95 irányelv „*Sur place* nemzetközi védelem” címet viselő 5. cikkének (3) bekezdése a következőképpen rendelkezik:

„A genfi egyezmény sérelme nélkül, a tagállamok megállapíthatják, hogy az ismételt kérelmet benyújtó kérelmező rendszerint nem ismerhető el menekültként, amennyiben az üldöztetés veszélye olyan körülményeken alapul, amelyeket a származási ország elhagyását követően a kérelmező maga idézett elő.”

13. A „Megszűnés” című 11. cikk a következőképpen rendelkezik:

„(1) A […] hontalan személy a továbbiakban már nem minősül menekültnek, amennyiben:

[…]

f) azon körülmények megszűnése miatt, amelyek kapcsán menekültként ismerték el, […] vissza tud térni a korábbi szokásos tartózkodási helye szerinti országba.

(2) Az (1) bekezdés […] f) pontjának alkalmazásakor a tagállamoknak meg kell vizsgálniuk, hogy a körülményekben bekövetkezett változás annyira jelentős és maradandó jellegű-e, hogy a menekült üldöztetés miatti félelme már nem tekinthető megalapozottnak.”

(3) Az (1) bekezdés […] f) pontja nem vonatkozik azon menekültre, aki egy korábbi üldöztetésből fakadó kényszerítő okokra tud hivatkozni arra vonatkozóan, hogy miért nem kíván élni […] hontalan személy esetén a korábbi szokásos tartózkodási helye szerinti ország védelmével.”

14. A „Kizáró okok” című 12. cikk a következőképpen rendelkezik:

„(1) A […] hontalan személy nem ismerhető el menekültként, amennyiben az érintett személy(t):

a) a genfi egyezmény 1. cikkének D. pontja szerint nem az Egyesült Nemzetek Menekültügyi Főbiztosságának, hanem az Egyesült Nemzetek valamely más szervének vagy ügynökségének védelmében vagy támogatásában részesül. Amennyiben e védelem vagy támogatás bármely okból anélkül szűnt meg, hogy e személyek helyzetét az Egyesült Nemzetek Közgyűlésének megfelelő határozataival összhangban véglegesen rendezték volna, e személyeket *ipso facto* megilletik az ezen irányelv által biztosított ellátások [helyesen: előnyök];

[…]”

15. „A menekült jogállás visszavonása, megszüntetése, illetve megújításának megtagadása” című 14. cikk a szövege a következő:

„(1) Amennyiben […] a hontalan személy a 11. cikk értelmében már nem minősül menekültnek, úgy […] a tagállamok visszavonják, illetve megszüntetik az érintett személy valamely kormányzati, közigazgatási, bírósági vagy kvázibírósági szerv által elismert menekültjogállását, illetve megtagadják annak megújítását.

[…]

(3) A tagállamok visszavonják, illetve megszüntetik […] a hontalan személynek a menekült jogállását, illetve megtagadják annak megújítását, ha a menekült jogállás elismerése után az érintett tagállam megállapítja, hogy:

a) az érintett személy menekültként való elismerését a 12. cikkel összhangban ki kellett volna zárni, illetve az érintett személy menekültként való elismerése a 12. cikkel összhangban kizárt;

[…]”

II. Az alapeljárás és az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdések

16. Az előzetes döntéshozatalra utaló végzés szerint XT (a továbbiakban: felperes) palesztin származású hontalan személy, aki 1991-ben Damaszkuszban, Szíriában született. Az UNRWA-nál palesztin menekültként regisztrálták a Damaszkusz déli részén fekvő Jarmukban létesített táborban.

17. 2013 októberének meg nem határozott időpontjától 2015. november 20-ig Libanonban volt, ahol ideiglenesen foglalkoztatták, illetve alkalmi munkákat végzett. Az előzetes döntéshozatalra utaló végzésből nem egyértelmű, hogy ebben az időszakban kért-e és/vagy kapott-e kézzelfogható segítséget az UNRWA-tól.

18. Ezt követően XT elhagyta Libanont, és Qudsayába, Szíriába utazott, ahol rövid ideig családtagjainál tartózkodott. Néhány nappal később elhagyta Szíriát, és szárazföldön Németországba utazott. Az iratokból nem derül ki, hogy mennyi ideig tartózkodott Szíriában, azonban a Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (szövetségi bevándorlási és menekültügyi hivatal, Németország) által előadottak szerint „november végén” hagyta el Libanont. Így legfeljebb 10 napig tartózkodott Szíriában, mielőtt Németországba utazott volna. Az előzetes döntéshozatalra utaló végzés szerint abban az időpontban, amikor XT elhagyta Szíriát, Jordánia és Libanon már lezárta határát a Szíriából érkező palesztin menekültek előtt.

19. Úgy tűnik, hogy a szíriai háború és konfliktus körülményeire tekintettel az UNRWA a szíriai műveleti területen [5] csak rendkívül korlátozott mértékben tudott védelmet és támogatást nyújtani abban az időpontban, amikor XT elhagyta az országot. [6] Az ügynökség azonban saját nyilatkozatai szerint az összetett kihívások ellenére továbbra is támogatást nyújtott a szíriai műveleti területen, és „biztosította a program költségvetéséből finanszírozott egészségügyi ellátást, oktatást, szakképzést, mikrofinanszírozást, ifjúsági támogatást és szociális ellátást", e szolgáltatásokat a fegyveres konfliktus korlátozott körülményeihez igazítva. [7]

20. XT 2015 decemberében érkezett Németországba, és 2016 februárjában menedékjog iránti kérelmet nyújtott be. A szövetségi bevándorlási és menekültügyi hivatal 2016. augusztus 29-i határozatával kiegészítő védelemre jogosult személyként ismerte el, a menekült jogállást azonban megtagadta tőle. 2016. november 24-i ítéletével a Verwaltungsgericht (közigazgatási bíróság, Németország) helyt adott a jogorvoslati kérelmének, és elrendelte, hogy ismerjék el a menekültként.

21. Fellebbezés alapján az Oberverwaltungsgericht (közigazgatási felsőbíróság, Németország) elutasította a Bundesrepublik Deutschland (Németországi Szövetségi Köztársaság) által a Verwaltungsgericht (közigazgatási bíróság) határozatával szemben benyújtott fellebbezést, mivel lényegében úgy ítélte meg, hogy XT hontalan palesztinként menekültnek minősül a 2011/95 irányelv 12. cikke (1) bekezdésének a) pontját a német jogba átültető jogi rendelkezések értelmében. Az Oberverwaltungsgericht (közigazgatási felsőbíróság) szerint XT védelmet kapott az UNRWA-tól, és e védelem akaratától független okokból szűnt meg. Az Oberverwaltungsgericht (közigazgatási felsőbíróság) megállapította, hogy Szíria elhagyásakor XT személyes biztonsága komoly veszélyben volt, és az ügynökség működési területének más részein nem volt hozzáférése az UNRWA védelméhez, mivel Jordánia és Libanon már lezárta határait a Szíriából érkező palesztin menekültek előtt. Úgy ítélte meg, hogy XT kiutazása az akaratától független körülmények miatt vált szükségessé, és nem tekinthető önkéntesnek. Megállapítása szerint ezt megerősíti az a tény, hogy kiegészítő védelemre jogosult személyként ismerték el. [8]

22. A Németországi Szövetségi Köztársaság felülvizsgálati kérelmet *(Revision)* nyújtott be a Bundesverwaltungsgerichthez (szövetségi közigazgatási bíróság, Németország).

23. E bíróság felfüggesztette az eljárást, és előzetes döntéshozatal céljából a következő kérdéseket terjesztette a Bíróság elé:

„1) Azon kérdés megítélése során, hogy a 2011/95/EU irányelv 12. cikke (1) bekezdése a) pontjának második mondata értelmében megszűnt-e az UNRWA által egy hontalan palesztinnak biztosított védelem vagy támogatás, földrajzi szempontból kizárólag azt a konkrét műveleti területet (Gázai övezet, Jordánia, Libanon, Szíria, Ciszjordánia) kell-e alapul venni, ahol a hontalan személy az

5 Az UNRWA Ciszjordániára, Gázára, Szíriára, Libanonra és Jordániára rendszerint „műveleti területként", mind az öt területre pedig együttesen „működési területként" hivatkozik. Ez a terminológia a Bíróság ítélkezési gyakorlatában is használatos; lásd: 2010. június 17-i Bolbol ítélet (C-31/09, EU:C:2010:351, 7. pont); 2012. december 19-i Abed El Karem El Kott és társai ítélet (C-364/11, EU:C:2012:826, 7. pont); 2018. július 25-i Alheto ítélet (C-585/16, EU:C:2018:584, 7. pont); lásd még: Sharpston főtanácsnok Bolbol ügyre vonatkozó indítványa (C-31/09, EU:C:2010:119, 11. pont, valamint 10. lábjegyzet), amely az UNRWA Jogosultságra és a regisztrációra vonatkozó, egységes szerkezetbe foglalt előírásaira (CERI) (VII. E. pont) hivatkozik.

6 Az UNRWA 2015. évi éves műveleti beszámolójának 1. oldalán található „vezetői összefoglaló" szerint a 118 iskolából csak 44 UNRWA iskola folytatta működését (ehhez a számhoz ugyanakkor hozzáadódik 55 délutáni iskola is), az ügynökség 23 egészségügyi központjából 15 maradt nyitva, és finanszírozási hiányok miatt hat pénzbeli támogatási körből csak három részletet nyújtottak.

7 Jelenleg az UNRWA honlapján a „What we do – Emergency Response" (Feladatunk – Intézkedések veszélyhelyzetben) cím alatt a következő olvasható: „a Szíriában jelenleg zajló konfliktus az egyik legsúlyosabb kihívás, amellyel az UNRWA a palesztin menekültekkel hat évtizede folytatott munkája során szembesült. Az erőszak folytatódásával annak a palesztin menekültekre gyakorolt hatása növekedett, aminek következtében a regisztrált menekültek több mint 50%-ának – ezen belül csak Szíriában több mint 270 000 menekültnek – kellett lakóhelyét elhagynia. A jelentős kihívások ellenére az ügynökség a Szíriában tartózkodó palesztin menekültek és azok részére, akik az UNRWA működési területén belüli szomszédos országokba – köztük Libanonba és Jordániába – menekültek, a mikrovállalkozók túlélési stratégiájának támogatása érdekében biztosított folyamatos mikrofinanszírozási támogatás mellett továbbra is gyorssegélyt, egészségügyi, védelmi és oktatási szolgáltatásokat biztosít." Lásd: https://www.unrwa.org/what-we-do/emergency-response, legutóbbi hozzáférés: 2020. szeptember 28.

8 Az előzetes döntéshozatalra utaló végzés 4. pontja.

UNRWA mandátuma területének elhagyásakor ténylegesen tartózkodott (a jelen esetben: Szíria), vagy az UNRWA mandátumának területéhez tartozó további műveleti területeket is alapul kell venni?

2) Ha nem kizárólag azt a konkrét műveleti területet kell alapul venni, ahol a hontalan személy az UNRWA mandátuma területének elhagyásakor ténylegesen tartózkodott: minden esetben és további feltételektől függetlenül a mandátum területének összes műveleti területét kell-e alapul venni? Ha nem: Csak akkor kell-e figyelembe venni további műveleti területeket, ha a hontalan személyt érdemi (területi) kapcsolat fűzte e műveleti területekhez? Szükséges-e az ilyen kapcsolat fennállásához, hogy a hontalan személy – az UNRWA mandátuma területének elhagyásakor vagy korábban – e műveleti területeken rendelkezett szokásos tartózkodási hellyel? További körülményeket is figyelembe kell-e venni az érdemi (területi) kapcsolat vizsgálata során? Ha igen: Melyeket? Jelentőséggel bír-e, hogy a hontalan személy az UNRWA mandátuma területének elhagyásakor beutazhat-e, és elvárható-e tőle, hogy beutazzon a releváns műveleti területre?

3) A 2011/95/EU irányelv 12. cikke (1) bekezdése a) pontjának második mondata értelmében *ipso facto* akkor is megilletik-e az irányelv által biztosított előnyök azt a hontalan személyt, aki elhagyja az UNRWA mandátumának területét, mivel a tényleges tartózkodási helye szerinti műveleti területen személyes biztonsága komoly veszélyben van, és az UNRWA nem képes ott számára védelmet vagy támogatást biztosítani, ha e hontalan személy korábban anélkül utazott e műveleti területre, hogy a korábbi tartózkodási helye szerinti műveleti területen személyes biztonsága komoly veszélyben lett volna, és anélkül, hogy az átutazás időpontjában fennálló körülmények alapján számíthatott volna arra, hogy a műveleti területen, amelyre utazik, az UNRWA védelmében vagy támogatásában részesül, és belátható időn belül visszatérhet az addigi tartózkodási helye szerinti műveleti területre?

4) Azon kérdés megítélése során, hogy a hontalan személy azért nem ismerhető-e el *ipso facto* menekültként, mert az UNRWA mandátuma területének elhagyását követően már nem állnak fenn a 2011/95/EU irányelv 12. cikke (1) bekezdése a) pontjának második mondata szerinti feltételek, kizárólag az utolsó szokásos tartózkodási hely szerinti műveleti területet kell-e alapul venni? Ha nem: Ezzel párhuzamosan azokat a területeket is figyelembe kell-e venni, amelyeket a 2. kérdés alapján az UNRWA mandátuma területe elhagyásának időpontjakor alapul kell venni? Ha nem: Milyen kritériumok alapján kell meghatározni azokat a területeket, amelyeket figyelembe kell venni a kérelem tárgyában történő döntéshozatal időpontjában? Azt feltételezi-e a 2011/95/EU irányelv 12. cikke (1) bekezdése a) pontjának második mondata szerinti feltételek fennállásának megszűnése, hogy a releváns műveleti területen a(z állami vagy kvázi állami) szervek készek befogadni (illetve visszafogadni) a hontalan személyt?

5) Abban az esetben, ha a 2011/95/EU irányelv 12. cikke (1) bekezdése a) pontjának második mondata szerinti feltételek fennállásával vagy fennállásuk megszűnésével összefüggésben a(z utolsó) szokásos tartózkodási hely szerinti műveleti terület bír jelentőséggel: Milyen kritériumok relevánsak a szokásos tartózkodási hely létesítése szempontjából? A tartózkodás helye szerinti ország által engedélyezett jogszerű tartózkodásra van-e szükség? Ha nem: Szükség van-e legalább arra, hogy a műveleti terület felelős szervei tudatosan tűrjék az érintett hontalan személy tartózkodását? Ha ez utóbbi kérdésre igenlő választ kell adni: Tudniuk kell-e a felelős szerveknek konkrétan az adott hontalan személy jelenlétéről, vagy elegendő, ha tudatosan tűrik az adott hontalan személynek mint személyek egy nagyobb csoportja tagjának a tartózkodását? Ha nem: Elegendő-e önmagában a viszonylag huzamosabb tényleges tartózkodás?”

24. Írásbeli észrevételt a belga és a német kormány, valamint a szövetségi bevándorlási és menekültügyi hivatal, továbbá az Európai Bizottság terjesztett elő. A 2020. június 10-i tárgyaláson a német és a francia kormány, valamint a Bizottság fejtették ki szóban észrevételeiket.

III. Értékelés

A. Előzetes megjegyzések

25. Mielőtt az előzetes döntéshozatalra utalt kérdéseket megvizsgálnánk, érdemes néhány előzetes megjegyzést tenni a 2011/95 irányelv és az UNRWA működésének területi hatálya tekintetében.

1. A 2011/95 irányelv

26. A 2011/95 irányelvet 2011. december 13-án fogadták el. Ezen irányelv átdolgozza és hatályon kívül helyezi a 2004/83 irányelvet. Az irányelv más részei ugyan módosultak, a két irányelv 12. cikke (1) bekezdésének a) pontja azonban lényegében azonos; kizárólag az írásmód változott. A 2004/83 irányelv 12. cikke (1) bekezdésének a) pontjára vonatkozó ítélkezési gyakorlatot tehát egyaránt alkalmazni kell a 2011/95 irányelv 12. cikke (1) bekezdésének a) pontjára.

27. A 12. cikk (1) bekezdésének a) pontja két részből áll. Az első rész alapján az irányelv értelmében a Genfi Egyezmény 1. cikke D. pontjának hatálya alá tartozó személy „menekültként való elismerése kizárt". Az 1. cikk D. pontjának első bekezdése kizárja a Genfi Egyezmény hatálya alól azokat a személyeket, akik „jelenleg" az UNRWA-tól[9] „kapnak" védelmet vagy támogatást (a védelmet vagy támogatást kizáró klauzula). Az 1. cikk D. pontjának második bekezdése szerint „ha ez a védelem vagy támogatás bármely okból anélkül szűnt meg", hogy e személyek helyzetét az Egyesült Nemzetek Közgyűlésének megfelelő határozataival összhangban véglegesen rendezték volna, e személyeket *ipso facto* megilletik a Genfi Egyezmény által biztosított előnyök (a védelmet vagy támogatást magában foglaló klauzula). Egyértelmű, hogy az UNRWA-nál regisztrált palesztin menekültek helyzete még nem oldódott meg.[10] A 2011/95 irányelv 12. cikke (1) bekezdése a) pontja második mondatának angol nyelvi változata szó szerint megismétli az 1. cikk D. pontjának második bekezdését, kizárólag az „Egyezményt" szót cserélte le az „irányelv" szóra.[11] Ebből logikusan következik, és az állandó ítélkezési gyakorlat is azt állapította meg, hogy a 12. cikk (1) bekezdése a) pontjának második mondata szerinti, a védelmet vagy támogatást magában foglaló klauzula csak akkor jöhet szóba, ha a 12. cikk (1) bekezdése a) pontjának első mondata szerinti, védelmet vagy támogatást kizáró klauzula alkalmazandó.[12]

28. Míg a Genfi Egyezmény csak a „menekültekre" vonatkozik, a 2011/95 irányelv és a 2004/83 irányelv a „kiegészítő védelemre" is kiterjed. Ezért, bár a Genfi Egyezmény 1. cikkének D. pontja szerinti, a védelmet vagy támogatást kizáró klauzula az egész egyezményre kiterjed, a két irányelv 12. cikke (1) bekezdésének a) pontja szerinti kizárás csak a „menekült" jogállásra vonatkozik. Így valamely személy a 2011/95 irányelv e rendelkezése alapján kizárható a menekültként való elismerésből, miközben kiegészítő védelemre jogosult maradhat.

29. A 2011/95 irányelvet illetően a Bíróság ismételten megállapította, hogy ezen irányelv (4), (23) és (24) preambulumbekezdéséből kitűnik, hogy a Genfi Egyezmény a menekültek védelmét szolgáló nemzetközi jogi rendszer sarokköve, és azért fogadták el az irányelvnek a menekült jogállás nyújtásának feltételeire, valamint e jogállás tartalmára vonatkozó rendelkezéseit, hogy közös fogalmakra és feltételekre támaszkodva segítsék a tagállamok illetékes hatóságait ezen egyezmény alkalmazása

9 A Genfi Egyezmény 1. cikkének D. pontja és a 2011/95 irányelv 12. cikke (1) bekezdésének a) pontja „nem az Egyesült Nemzetek Menekültügyi Főbiztosságának, hanem az Egyesült Nemzetek valamely más szervének vagy ügynökségének védelmében vagy támogatásában [való] részesül[ésre]" hivatkozik. A gyakorlatban kizárólag az UNRWA tartozik e kifejezés alá.

10 Lásd például az ENSZ Közgyűlése által 2019. december 13-án elfogadott A/RES/74/85. sz. határozatot.

11 A 12. cikk (1) bekezdése a) pontjának francia nyelvi változata eltér a Genfi Egyezmény megfelelő rendelkezésének francia nyelvi változatától, ugyanakkor csak a megfogalmazását, nem pedig a jelentését illetően, és úgy tűnik, hogy az eltérések jobban összehangolják az irányelv francia és angol nyelvi változatát.

12 2010. június 17-i Bolbol ítélet (C-31/09, ECLI:EU:C:2010:351, 55. és 56. pont).

során,[13] és hogy ezen irányelv rendelkezéseit – a 2004/83 irányelv rendelkezéseihez hasonlóan – tehát az irányelv általános rendszerének és céljának fényében kell értelmezni, tiszteletben tartva a Genfi Egyezményt és az EUMSZ 78. cikk (1) bekezdésében említett egyéb vonatkozó szerződéseket.[14] A Bíróság azt is kifejtette, hogy e rendelkezések értelmezése során a 2004/83 irányelv (10) preambulumbekezdéséből eredően tiszteletben kell tartani az alapvető jogokat és különösen a Charta által elismert alapelveket is.[15]

2. Az UNRWA működésének területi hatálya

30. Az UNRWA öt *műveleti területet* – nevezetesen Ciszjordániát, Gázát, Jordániát, Libanont és Szíriát – magában foglaló *működési területen* működik,[16] ahol védelmet és/vagy támogatást biztosít[17] a palesztin menekültek és a kedvezményezettek bizonyos más csoportjai, mint például a „jeruzsálemi és gázai szegények", valamint azon nem regisztrált személyek számára, akik az 1967. évi és az ezt követő háborús cselekmények következtében kényszerültek lakóhelyük elhagyására.[18] Az ügy tényállásának az előzetes döntéshozatalra utaló határozatban foglalt ismertetéséből az tűnik ki, hogy XT „palesztin menekült". Az a két műveleti terület, ahol XT tartózkodott, két különböző szuverén államban, Szíriában és Libanonban található. Ugyanakkor mindkét műveleti terület az UNRWA „működési területéhez" tartozik.

31. Az UNRWA nem tartja ellenőrzése alatt műveleti területeinek területét, és nem áll módjában regisztrált palesztin menekült azon területre történő belépését engedélyezni vagy megtagadni, ahol az adott műveleti terület található. Így a tényleges hozzáférés függhet (és gyakran függeni is fog) a vonatkozó terület felett adott időpontban ellenőrzést gyakorló kormányzati vagy kvázi kormányzati szervek változó politikájától.

13 Lásd: 2018. szeptember 13-i Ahmed ítélet (C-369/17, EU:C:2018:713, 40. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat); 2019. május 14-i M és társai ítélet (Menekült jogállás visszavonása) (C-391/16, C-77/17 és C-78/17, EU:C:2019:403, 81. pont); és a 2004/83 irányelv megfelelő (3), (16) és (17) preambulumbekezdését illetően ugyanebben az értelemben: 2010. június 17-i Bolbol ítélet (C-31/09, EU:C:2010:351, 37. pont); 2012. december 19-i Abed El Karem El Kott és társai ítélet (C-364/11, EU:C:2012:826, 42. pont); 2017. január 31-i Lounani ítélet (C-573/14, EU:C:2017:71, 41. pont).

14 2012. december 19-i Abed El Karem El Kott és társai ítélet (C-364/11, EU:C:2012:826, 43. pont); 2018. szeptember 13-i Ahmed ítélet (C-369/17, EU:C:2018:713, 40. és 41. pont).

15 2010. március 2-i Salahadin Abdulla és társai ítélet (C-175/08, C-176/08, C-178/08 és C-179/08, EU:C:2010:105, 52–54. pont); 2012. december 19-i Abed El Karem El Kott és társai ítélet (C-364/11, EU:C:2012:826, 43. pont); 2014. december 2-i A és társai ítélet (C-148/13–C-150/13, EU:C:2014:2406, 45. és 46. pont).

16 Ez a terminológia jelenik meg az ENSZ Közgyűlésének az UNRWA-ra vonatkozó határozataiban, valamint az UNRWA ügynökséget és annak tevékenységeit bemutató anyagaiban. Lásd például a Közgyűlés 2014. december 5-i A/RES/69/88. sz. határozatának (9) preambulumbekezdését és a Közgyűlés 2017. december 7-i A/RES/72/82. sz. határozatának (25) preambulumbekezdését, amely „minden műveleti területre, nevezetesen Jordániára, a Szíriai Arab Köztársaságra és a megszállt palesztin területre" hivatkozik. Lásd még a Közgyűlés által 2015. december 9-én elfogadott A/RES/70/85. sz. határozat (ENSZ Palesztin Menekülteket Segélyező és Támogató Közel-Keleti Ügynökségének működése) (15) preambulumbekezdését. A Bíróság kifejezetten e terminológiát használta a következő ítéleteiben: 2010. június 17-i Bolbol ítélet (C-31/09, EU:C:2010:351, 7. pont); 2012. december 19-i Abed El Karem El Kott és társai ítélet (C-364/11, EU:C:2012:826, 7. pont); 2018. július 25-i Alheto ítélet (C-585/16, EU:C:2018:584, 7. pont).

17 Tisztában vagyok azzal, hogy vita tárgyát képezi az a kérdés, hogy az UNRWA valóban „védelmet" biztosít-e, és hogy az ügynökség rendelkezik-e „védelmi mandátummal". Sharpston főtanácsnok az El Kott ügyre vonatkozó indítványában úgy vélte, hogy az UNRWA-t „nem abból a célból hozták létre, hogy a palesztin menekülteknek »védelmet« nyújtson, és ilyen védelmet az UNRWA soha nem is nyújtott", és ezáltal – az ügynökség ellenőrzése alatt álló rendvédelmi és más biztonsági erők hiányára összpontosítva – ebben az összefüggésben szigorú álláspontot képvisel a „védelem" szó jelentését illetően (lásd ezen indítvány 66. pontját, valamint 6. és 30. lábjegyzetét). Maga az UNRWA eltérő álláspontot képviselt, ami többek között a „Palesztin menekültek védelme" című kiadványában is kifejezésre jut. Ebben a kiadványban az ügynökség kijelenti, hogy „védelmi mandátumát" az ENSZ Közgyűlése elismerte, amikor a Közgyűlés 2014. december 5-i, A/RES/69/88. sz. határozatában foglaltaknak megfelelően elismerte „a *védelemnek* az ügynökség által palesztin személyek, különösen palesztin menekültek számára történő nyújtása terén végzett értékes munkát". (Ugyanez a szöveg szerepel a Közgyűlés 2017. december 7-i, A/RES/72/82. sz. határozatában is). E határozatok dicsérik az ügynökséget azokért a rendkívüli erőfeszítésekért, amelyeket a „2014 júliusában és augusztusában folytatott katonai műveletek" során „menedék, […] *védelem* biztosítása és egyéb humanitárius segítségnyújtás" terén tett, valamint „külön dicséretben" részesíti az ügynökséget azért a „meghatározó szerepért, amelyet [60/65] éven keresztül alapvető szolgáltatások palesztin menekültek […] *védelme* érdekében történő nyújtása terén játszott". E kérdések megoldása nem lényeges a jelen ügyben előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdések megválaszolása szempontjából.

18 Lásd: CERI, I. és III. pont. A CERI a „palesztin menekülteket" a következőképpen határozza meg: „azok a személyek, akik az 1946. június 1. és 1948. május 15. közötti időszakban Palesztinában rendelkeztek szokásos lakóhellyel, és akik az 1948-as konfliktus következményeként mind az otthonukat, mind a megélhetési forrásaikat elveszítették", valamint e palesztin menekült férfiak utódai. Az UNRWA-nál a menekültként történő regisztráció továbbra is nyitva áll e kategória tagjai számára (lásd: CERI, III. A.1. pont). A jelen indítványban a „palesztin menekültek" kifejezés, amennyiben nem képezi idézet részét, a palesztin származású menekültek szélesebb kategóriáját jelöli.

B. Az első és második kérdés

32. Első és második kérdésével, amelyeket együtt fogok vizsgálni, a kérdést előterjesztő bíróság lényegében azzal kapcsolatban kér iránymutatást, hogy mely földrajzi területet kell alapul venni annak értékelése során, hogy „megszűnt-e" az UNRWA támogatása vagy védelme olyan adott személy tekintetében, aki korábban már részesült e támogatásból vagy védelemből. A kérdések konkrétan a 2011/95 irányelv 12. cikke (1) bekezdése a) pontjának második mondata és a Genfi Egyezmény 1. cikke D. pontjának második bekezdése szerinti, a „védelmet vagy támogatást magában foglaló klauzulát" érintik.[19] Az előzetes döntéshozatalra utaló végzés abból az előfeltételezésből indul ki, hogy a 2011/95 irányelv 12. cikke (1) bekezdése a) pontjának első mondata és a Genfi Egyezmény 1. cikke D. pontjának első bekezdése szerinti, a védelmet vagy támogatást kizáró klauzula az alapeljárás tényállása tekintetében alkalmazandó. Elemzésem céljából én is ebből indulok ki.

1. A felek észrevételeinek összefoglalása

33. Az írásbeli észrevételeket előterjesztő felek – a Bizottság, Belgium, Németország és a szövetségi bevándorlási és menekültügyi hivatal – mind egyetértenek abban, hogy nem csupán az érintett személy utolsó tartózkodási helye szerinti műveleti területet kell annak értékelésekor figyelembe venni, hogy a 12. cikk (1) bekezdése a) pontjának alkalmazásában az UNRWA védelme vagy támogatása e személy tekintetében megszűnt-e. A Bizottság azon véleményének adott hangot – amellyel általánosságban egyetértek –, hogy az UNRWA azon műveleti területeit, amelyekhez az UNRWA működési területének elhagyásakor az érintett személy ténylegesen hozzáférhetett,[20] továbbá azon műveleti területeket kell figyelembe venni, amelyekhez az érintett személy a menekült jogállás iránti kérelemről szóló határozat (így a bírósági határozat) meghozatalának időpontjában hozzáférhetne.

34. A Németországi Szövetségi Köztársaság úgy vélte, hogy az utolsó tényleges tartózkodási helye szerinti műveleti terület mellett azon egyéb műveleti területeket is figyelembe kell venni, amelyekhez az érintett személyt érdemi kapcsolat fűzi. Ezek az egyéb műveleti területek azok a műveleti területek lehetnek, ahol a kérelmező utolsó szokásos tartózkodási helye volt, vagy ahol közeli hozzátartozói voltak. Belgium úgy vélte, hogy az UNRWA összes műveleti területét figyelembe kell venni annak meghatározásakor, hogy egy hontalan palesztin az UNRWA támogatásában részesült-e még abban az időpontban is, amikor elhagyta az UNRWA működési területét, és hogy a kérelmezőnek kell bizonyítania, hogy lehetetlen volt számára, hogy az UNRWA másik műveleti területére utazzon, és ott részesüljön védelemben vagy támogatásban.

35. Franciaország nem nyújtott be írásbeli észrevételeket, hanem tárgyalás tartását kérte, amelyen kifejtette arra vonatkozó álláspontját, hogy kizárólag az a műveleti terület releváns annak meghatározása szempontjából, hogy az UNRWA védelme vagy támogatása megszűnt-e, vagy sem, ahol a menekült jogállás iránti kérelmét megelőzően a kérelmezőnek a „szokásos tartózkodási helye" volt.

19 A könnyebb olvashatóság érdekében a 2011/95 irányelv 12. cikke (1) bekezdésének a) pontjára „12. cikk (1) bekezdésének a) pontjaként", a Genfi Egyezmény 1. cikkének D. pontjára „1. cikk D. pontjaként" fogok hivatkozni.

20 A Bizottság írásbeli észrevételeinek francia változata az „aurait effectivement pu avoir accès" kifejezést használja a műveleti területek abban az időpontban történő figyelembevétele tekintetében, amikor a kérelmező elhagyta az UNRWA működési területét; a német változat a „tatsächlich Zugang hätte haben können" megfogalmazást használja.

2. Az első és a második kérdés elemzése

36. Először is meg kell állapítani, hogy sem a 12. cikk (1) bekezdésének a) pontja, sem pedig az 1. cikk D. pontja nem említi az érintett személy „tartózkodási helyét”. A 12. cikk (1) bekezdése a) pontjának első mondata és az 1. cikk D. pontjának első bekezdése tekintetében az számít, hogy az érintett személy kap-e támogatást vagy védelmet az érintett ügynökségtől, és hogy e két rendelkezés második bekezdése vagy mondata esetében e védelem vagy támogatás „megszűnt-e”.[21]

37. Másodszor, az állandó ítélkezési gyakorlat szerint annak értékelése, hogy valamely személy a 12. cikk (1) bekezdése a) pontja első vagy második mondata, illetve mindkettő hatálya alá tartozik-e, egyedi alapon, nem pedig a palesztin vagy palesztinai menekültek általánosan, csoportként való megítélése alapján történik.[22] Ezért nem osztom az egyes felek azon aggodalmát, hogy az egész UNRWA működési terület annak értékelése során történő figyelembevétele, hogy ezen ügynökség védelme vagy támogatása megszűnt-e, indokolatlanul korlátozná a 12. cikk (1) bekezdése a) pontjának második mondata szerinti, a védelmet vagy támogatást magában foglaló klauzula alkalmazási körét.[23] Ezen értékelést eseti alapon kell elvégezni, vagyis kizárólag azon további műveleti területeken nyújtott védelem vagy támogatás számít, amelyhez a kérelmező hozzáfért vagy ténylegesen hozzáfér.

38. Úgy tűnik, hogy az egyes felek által kiemelt különböző kapcsolódási elemek általánosságban növelik annak valószínűségét, hogy adott kérelmező ténylegesen hozzáférjen az érintett műveleti területhez, és ezáltal ahhoz a védelemhez vagy támogatáshoz, amelyet az UNRWA e területen biztosít. Ez egyértelműen vonatkozik a szövetségi bevándorlási és menekültügyi hivatal által felhozott példák egyikére. Ha a kérelmező formálisan jogosult arra, hogy azon a másik műveleti területen tartózkodjon, ahol az UNRWA segítséget nyújt, és lehetősége van odautazni, akkor nyilvánvalóan ténylegesen hozzáfér e támogatáshoz, és a 12. cikk (1) bekezdése a) pontjának második mondata szerinti, a védelmet vagy támogatást magában foglaló klauzula véleményem szerint nem alkalmazható.

39. Az, hogy családi kapcsolatok, korábbi szokásos tartózkodási hely vagy az adott műveleti területhez fűződő egyéb érdemi kapcsolat ténylegesen lehetővé tenné az adott egyéni kérelmező számára, hogy az adott műveleti területen hozzáférjen az UNRWA támogatásához, olyan ténykérdés, amelyet véleményem szerint valamennyi vonatkozó tény, köztük a kérelmező személyes körülményeinek figyelembevételével, eseti alapon kell meghatározni.[24] Ha a szóban forgó, egyedi alapon vizsgált kérelmező az UNRWA működési területének elhagyásakor ténylegesen hozzáfért az UNRWA védelméhez vagy támogatásához, vagy ilyen hozzáféréssel ténylegesen rendelkezett a kérelmével kapcsolatos határozat (így a bírósági határozat) meghozatalának időpontjában, nem tekinthető úgy, hogy a 12. cikk (1) bekezdése a) pontjának második mondata szerinti, a védelmet vagy támogatást magában foglaló klauzula hatálya alá tartozna, függetlenül a műveleti területtel fennálló, hozzáférést lehetővé tevő esetleges kapcsolatok jellegétől. Ebben az esetben, ha az UNRWA a kérelmező számára hozzáférhető egy vagy több műveleti területen továbbra is védelmet vagy támogatást nyújt, az UNRWA védelme vagy támogatása nem tekinthető „megszűntnek”. Inkább úgy tekinthető, hogy a kérelmező lemondott e védelemről vagy támogatásról azzal, hogy elhagyta azt a műveleti területet, amelyen korábban hozzáférhetett e védelemhez vagy támogatáshoz.

21 A 2011/95 irányelv egyéb rendelkezései, valamint a Genfi Egyezmény hivatkozik a hontalan személy tartózkodási helyére vagy „szokásos tartózkodási helyére”, például a Genfi Egyezmény 1. cikke A. pontja (2) bekezdése első albekezdésének vége, amely a hontalan személy ezen egyezmény értelmében vett „menekültként” való elismerésére vonatkozik, vagy a 2011/95 irányelv 2. cikke d) pontjának vége, amely a Genfi Egyezmény e rendelkezését tükrözi. A Genfi Egyezmény 1. cikke D. pontjának első bekezdése mindazonáltal kifejezetten kizárja az érintett személyeket a Genfi Egyezmény, és ezáltal e rendelkezések alkalmazása alól.

22 Lásd ebben az értelemben: 2010. június 17-i Bolbol ítélet (C-31/09, EU:C:2010:351, 41., 46–49., 53. pont és a rendelkező rész); lásd még a Sharpston főtanácsnok ezen ügyre vonatkozó indítványának 44. pontjában foglalt fejtegetéseket.

23 Lásd: a szövetségi bevándorlási és menekültügyi hivatal észrevételei, 25. pont; a Németországi Szövetségi Köztársaság észrevételei, 27. pont.

24 Ilyen személyes körülmények lehetnek más tényezők mellett a Chartából eredő, az egészséggel kapcsolatos korlátozások és jogok is.

40. A 12. cikk (1) bekezdése a) pontjának ezen értelmezését támasztja alá a Bíróság Bolbol, El Kott és Alheto ítélete. Ezen ítéletek mindegyikében a Bíróság kifejezetten hivatkozott az UNRWA működési területére, mint amely kiterjed a Gázai övezetre, Ciszjordániára, Jordániára, Libanonra és Szíriára, és e területet indokolt mértékben egy egységként kezelte.[25] Az Alheto ítéletben a Bíróság továbbá 2013/32/EU irányelv[26] 35. cikkére vonatkozó kérdéssel összefüggésben megállapította, hogy az a személy, aki az UNRWA működési területének elhagyását megelőző szokásos tartózkodási helye szerintitől eltérő műveleti területen „az UNRWA részéről tényleges védelmet vagy támogatást" élvez, és aki így ott biztonságos és méltó életfeltételek között, a szokásos tartózkodási helye szerinti területre való visszaküldés veszélye nélkül tartózkodhat, „nem ismerhető el menekültként [az Unióban] […] a 2011/95 irányelv 12. cikke (1) bekezdésének a) pontjával összhangban"[27].

41. Az UNHCR az évek során számos, az 1. cikk D. pontjának, illetve alkalmanként a 12. cikk (1) bekezdése a) pontjának értelmezésére vonatkozó iránymutatást, közleményt és egyéb nyilatkozatot tett közzé. E nyilatkozatok „puha" jogi eszközök, így valamilyen meggyőző erővel rendelkeznek, ám azok nem kötelező erejűek.[28]

42. Az 1. cikk D. pontja ugyan változatlan maradt, az UNHCR által ezzel kapcsolatban kifejtett álláspontok azonban idővel lényegesen módosultak. Ennek megfelelően az UNHCR egyik ilyen nyilatkozatában[29] úgy vélte, hogy az UNRWA működési területét bármely okból elhagyó palesztin menekültet *ipso facto* megilletik a Genfi Egyezmény által biztosított előnyök és a 2004/83 irányelv alapján jogosult a menekültkénti elismerésre, ameddig vissza nem tér e területre (lásd e nyilatkozat 2.2. és 2.3. pontját – megjegyzem, hogy ezen értelmezés szerint mind az öt, előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdés vita tárgyát képezné), míg az egyik iránymutatásában[30] azt az álláspontot képviselte, hogy az 1. cikk D. pontjának második bekezdése szerinti, a védelmet vagy támogatást magában foglaló klauzulát kell alkalmazni, ha az UNRWA működési területe elhagyásának vagy annak megakadályozásának egy vagy több „objektív oka", hogy az UNRWA védelméből vagy támogatásából (ismételten) részesüljön, azt eredményezte, hogy a szóban forgó személy tekintetében e védelem vagy támogatás megszűnt (ezen iránymutatás 19. és 22. pontja).

43. Ezenkívül az UNHCR a fent említett iránymutatásban úgy véli, hogy annak vizsgálatát, hogy egy palesztin menekült hozzá fog-e férni az UNRWA védelméhez vagy támogatásához, „az UNRWA egyetlen működési területe", nem pedig az „UNRWA összes működési területe" tekintetében kell elvégezni.[31] Az UNHCR megállapítja, hogy ezt az ajánlást alátámasztja a Bíróság El Kott ítéletének megfogalmazása, valamint az, hogy a Bíróság ebben az ítéletben a „működési terület" egyes számú formáját használta.[32]

25 Lásd: 2012. december 19-i Abed El Karem El Kott és társai ítélet (C-364/11, EU:C:2012:826, 36. pont, amelyben az érintett személyekre úgy hivatkozik, mint akik „az UNRWA működési területének elhagyására kényszerültek"; a Bolbol ítéletre hivatkozó 44. pont: „az érdekelt nem vette igénybe az UNRWA támogatását, mielőtt elhagyta annak működési területét"; 45. pont: „olyan személy helyzet[e], aki […] [el]hagyta […] e szerv vagy ügynökség működési területét"), valamint különösen a 2018. július 25-i Alheto ítélet (C-585/16, EU:C:2018:584, 131–143. pont; a 133. pontban Jordániára úgy hivatkozik, mint ami „az UNRWA működési területének [részét képezi]").

26 A nemzetközi védelem megadására és visszavonására vonatkozó közös eljárásokról szóló, 2013. június 26-i európai parlamenti és tanácsi irányelv (HL 2013. L 180., 60. o.; helyesbítés: HL 2016. L 198., 50. o.). Az irányelv 35. pontja az első menedékjogot nyújtó ország elvére vonatkozik.

27 2018. július 25-i Alheto ítélet (C-585/16, EU:C:2018:584, 134. pont).

28 A 2011/95 irányelv (22) preambulumbekezdése kimondja, hogy „[a]z [UNHCR-rel] folytatott egyeztetések értékes iránymutatásként szolgálhatnak a tagállamok számára a menekült jogállásnak a genfi egyezmény 1. cikke alapján történő meghatározásához".

29 Lásd az UNHCR 2009. októberi, az 1951. évi egyezmény 1. cikkének D. pontjára vonatkozó felülvizsgált nyilatkozatát.

30 Lásd: Guidelines on International protection No. 13: Applicability of article 1D of the 1951 Convention relating to the status of refugees to Palestinian refugees, 2017. december, HCR/GIP/17/13.

31 Guidelines on International protection No. 13: Applicability of Article 1D of the 1951 Convention relating to the Status of Refugees to Palestinian Refugees, 2017. december, 22(k). pont.

32 Uo., 52. lábjegyzet.

44. Nem tartom az UNHCR ajánlását meggyőzőnek, és úgy vélem, hogy a Bíróság El Kott ítélete [33] sem támasztja azt alá. E tekintetben mindenekelőtt megjegyzem, hogy az UNHCR az iránymutatások e részében nem csupán az ENSZ Közgyűlése által az UNRWA-ra vonatkozó határozataiban egységesen használt terminológiától, az UNRWA által saját munkájának leírásaiban és a Bíróság ítéleteiben – köztük az El Kott ítéletben is [34] – használt terminológiától tér el, hanem maga az UNHCR által az 1951. évi egyezmény 1. cikkének D. pontjára vonatkozó felülvizsgált nyilatkozatában [35] és a 1951. évi egyezmény 1. cikkének D. pontjának a palesztin menekültek menekült jogállásának elismerésével kapcsolatos alkalmazhatóságára vonatkozó, felülvizsgált közleményében [36] korábban használt terminológiától is, ahol az „UNRWA működési terület" kifejezést annak az egész területnek a megjelölésére használták, ahol az UNRWA védelmet vagy támogatást nyújtott.

45. Az ezzel kapcsolatos legújabb, a Bíróság részére a jelen ügy összefüggésében kiadott nyilatkozatában [37] az UNHCR nem hivatkozik a Bíróság El Kott ítéletére álláspontjának alátámasztása érdekében. Az UNHCR e nyilatkozatban az általánosan elfogadott terminológiához nyúl, és az öt UNRWA műveleti terület összefoglaló elnevezéseként „az UNRWA működési terület" kifejezést használja. [38] Álláspontja szerint annak értékelését, hogy megszűnt-e a védelem vagy a támogatás, „[…] azon műveleti terület alapul vételével kell elvégezni, ahol az érintett személy korábban tartózkodott" [39]. Ha a szóban forgó személy „korábban egynél több UNRWA műveleti területen tartózkodott", az UNHCR jelenlegi álláspontja szerint „annak értékelését, hogy »a védelem vagy támogatás bármely okból megszűnt[-e]«, egynél több UNRWA műveleti terület alapul vételével kell elvégezni, ahol az érintett személy korábban tartózkodott". Ezen álláspontjának alátámasztására az UNHCR a saját – fenti 43. és 44. pontban említett – Nemzetközi védelemre vonatkozó 13. sz. iránymutatására [40] hivatkozik anélkül, hogy tisztázná a nyilatkozat és ezen iránymutatás közötti eltéréseket, amely iránymutatást úgy tűnik, nem vonták vissza. Nem gondolom, hogy a nyilatkozat meggyőzőbb az iránymutatásnál.

46. Következésképpen azt javasolom a Bíróságnak, hogy az előzetes döntéshozatalra előterjesztett első és második kérdésre a következő választ adja:

Annak értékeléséhez, hogy a 2011/95 irányelv 12. cikke (1) bekezdése a) pontjának alkalmazásában az UNRWA védelme vagy támogatása „megszűnt-e" olyan meghatározott személlyel szemben, aki korábban ilyen védelemben vagy támogatásban részesült, a nemzeti bíróságoknak vagy az illetékes közigazgatási hatóságoknak figyelembe kell venniük az UNRWA mindazon műveleti területeit, ahol a kérelmező ténylegesen hozzáférhet az UNRWA védelméhez vagy támogatásához.

Ezen értékelés során a nemzeti bíróságnak vagy közigazgatási hatóságnak figyelembe kell vennie az összes releváns tényt, köztük a kérelmező személyes körülményeit és az e műveleti területekhez való tényleges hozzáférésre való képességét.

33 2012. december 19-i Abed El Karem El Kott és társai ítélet (C-364/11, EU:C:2012:826).

34 Lásd: 2010. június 17-i Bolbol ítélet (C-31/09, EU:C:2010:351, 7. pont); 2012. december 19-i Abed El Karem El Kott és társai ítélet (C-364/11, EU:C:2012:826, 7. pont); 2018. július 25-i Alheto ítélet (C-585/16, EU:C:2018:584, 7. pont).

35 Az ENSZ menekültügyi főbiztosa (UNHCR), *UNHCR Revised Statement on Article 1D of the 1951 Convention in relation to Bolbol v. Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal pending before the Court of Justice of the European Union*, 2009. október, elérhető az alábbi címen: https://www.refworld.org/docid/4add79a82.html.

36 UNHCR *Revised Note on the Applicability of Article 1D of the 1951 Convention relating to the Status of Refugees to Palestinian Refugees*, 2009. október, lásd különösen: 14. lábjegyzet.

37 Az ENSZ menekültügyi főbiztosa (UNHCR), *Statement on the Interpretation and Application of Article 1D of the 1951 Convention and Article 12(1)(a) of the EU Qualification Directive Issued in the context of the preliminary ruling reference to the Court of Justice of the European Union from the Bundesverwaltungsgericht (Germany) lodged on 3 July 2019 – Federal Republic of Germany v XT (C-507/19)*, 2020. augusztus 18., elérhető: https://www.refworld.org/docid/5f3bdd234.html.

38 Uo., 3. lábjegyzet.

39 Uo., 23. pont.

40 Guidelines on International Protection No. 13: Applicability of Article 1D of the 1951 Convention relating to the Status of Refugees to Palestinian Refugees, December 2017, HCR/GIP/17/13.

C. A negyedik kérdés

47. A következőként vizsgált negyedik kérdésével a kérdést előterjesztő bíróság lényegében azon földrajzi terület tekintetében kér iránymutatást, amelyet annak vizsgálatakor kell figyelembe venni, hogy megszűnnek-e az *ipso facto* menekültkénti elismerés feltételei azon időpillanattól kezdődően, hogy a kérelmező elhagyta az UNRWA működési területét, és konkrétabban, hogy a figyelembe veendő terület tükrözi-e az első és második kérdésre adott választ. A kérdés abból az előfeltételezésből indul ki, hogy a 12. cikk (1) bekezdése a) pontjának második mondata szerinti, a védelmet vagy támogatást magában foglaló klauzulát az UNRWA működési területének elhagyásakor alkalmazni kellett a kérelmezőre, az illetékes közigazgatási vagy igazságügyi hatóságok kérelemről való határozathozatalakor azonban már nem kell alkalmazni, azaz az UNRWA védelme vagy támogatása a kérelmező tekintetében az UNRWA működési területéről való elutazásakor megszűnt, azonban az UNRWA védelmét vagy támogatását a jogerős határozatnak a kérelmező *ipso facto* menekültkénti elismerésre vonatkozó kérelmének tekintetében történő meghozatalát megelőzően visszaállították.

1. A felek érveinek összefoglalása

48. Az írásbeli észrevételeket előterjesztő felek tulajdonképpen mind egyetértenek abban, hogy a negyedik kérdésre adott válasznak a második kérdésre adott választ kell tükröznie, vagyis hogy ugyanazt a földrajzi területet kell alapul venni annak meghatározása céljából, hogy a kérelmező UNRWA működési területéről való kiutazásának időpontjában megszűnt-e az UNRWA védelme vagy támogatása, valamint annak meghatározása céljából, hogy visszaállították-e az UNRWA védelmét vagy támogatását az illetékes nemzeti közigazgatási vagy igazságügyi hatóságok menekült jogállás iránti kérelemre vonatkozó határozathozatalának időpontjában.[41]

49. A francia kormány a tárgyalás során előadott szóbeli észrevételeiben az első, második és negyedik kérdésre vonatkozó azon álláspontjának alátámasztása érdekében, amely szerint a releváns földrajzi területnek azon műveleti területnek kell lennie, ahol a kérelmező szokásos tartózkodási helye volt, úgy érvelt, hogy a 2011/95 irányelv 2. cikkének d) és n) pontja e fogalmat használja azon feltételek meghatározására, amelyek mellett egy hontalan személy menekültnek minősül, és az irányelv 11. cikke (1) bekezdésének f) pontja ugyanezt a fogalmat használja azon körülmények meghatározása céljából, amelyek között a hontalan személy már nem minősül menekültnek.

2. A negyedik kérdés értékelése

50. Először is emlékeztetni kell arra, hogy a 12. cikk (1) bekezdésének a) pontja kizárja a „menekültkénti elismerést”, és hogy az e rendelkezés alkalmazását kiváltó okok nem függnek össze a tartózkodási hellyel, amint azt a jelen indítvány 36. és azt követő pontjai is kifejtik. Az a tény tehát, hogy a 2. cikk d) és n) pontja a „szokásos tartózkodási helyre” hivatkozik, nem meghatározó a feltett kérdések megválaszolása szempontjából. Másrészt a negyedik (és a második) kérdés a 2011/95 irányelv 11. cikke (1) bekezdésének f) pontjában említettől eltérő helyzetre vonatkozik. E rendelkezés arra a helyzetre vonatkozik, amikor a hontalan személy részére már megadták a menekült jogállást, illetve amikor megszűntek azok a körülmények, amelyek alapján e személyt menekültként elismerték, és e rendelkezés a 2011/95 irányelv 14. cikkének (1) bekezdésével együtt fejt ki joghatást. Ez utóbbi rendelkezés arra kötelezi a tagállamokat, hogy „amennyiben a hontalan személy *a 11. cikk* [kiemelés tőlem] értelmében már nem minősül menekültnek”, úgy „vonják [vissza], illetve [szüntessék meg] a menekült jogállást, illetve tagadják [meg] annak megújítását.

41 Belgium észrevételeinek 21–32. és 38–41. pontja; a Németországi Szövetségi Köztársaság észrevételeinek 35. pontja; a szövetségi bevándorlási és menekültügyi hivatal észrevételeinek 31. és 39. pontja, valamint az Európai Bizottság észrevételeinek 29. pontja.

51. A negyedik kérdés ezzel szemben arra vonatkozik, hogy az érintett személyt a 12. cikk (1) bekezdése a) pontja második mondatának megfelelően először menekültként kell-e elismerni. E rendelkezés – amennyiben a körülmények azt megkövetelik, és később a visszavonásról döntést kell hozni – a 14. cikk (3) bekezdésével együtt fejt ki joghatást, amely előírja, hogy a tagállamok „[…]vonják [vissza], illetve […] [szüntessék meg] a hontalan személynek a menekült jogállását, illetve […]tagadják [meg] annak megújítását”, ha „az érintett személy menekültként való elismerését a *12. cikkel* összhangban ki kellett volna zárni, illetve az érintett személy menekültként való elismerése a *12. cikkel* összhangban kizárt” (kiemelés tőlem). A 14. cikk (3) bekezdése nem tesz említést a szokásos vagy egyéb tartózkodási helyről.

52. Következésképpen azt javasolom a Bíróságnak, hogy az előzetes döntéshozatalra előterjesztett negyedik kérdést a következőképpen válaszolja meg:

Az a terület, amelyet alapul kell venni annak meghatározása céljából, hogy az *ipso facto* menekült jogállás iránti kérelemről a 12. cikk (1) bekezdése a) pontjának második mondata alapján való határozathozatal időpontjában e rendelkezés alkalmazási feltételei már nem állnak-e fenn, annak a területnek felel meg, amelyet annak értékelése céljából kell alapul venni, hogy az UNRWA védelme vagy támogatása „megszűnt-e” egy olyan személy tekintetében, aki az első és második kérdésre adott válaszban leírtaknak megfelelően korábban már részesült e védelemből vagy támogatásból.

D. A harmadik kérdés

53. Harmadik kérdésével a kérdést előterjesztő bíróság lényegében annak tisztázását kéri, hogy egy hontalan személy hivatkozhat-e a személyes biztonságát fenyegető azon kockázatokra, amelyeknek az UNRWA biztonságos (vagy viszonylag biztonságos) műveleti területéről olyan műveleti területre való átköltözésével önkéntesen kitette magát, ahol személyes biztonsága komoly veszélyben van, valamint hogy ezen önként vállalt kockázat alapján igényelheti-e, hogy *ipso facto* megillessék a menekült jogállás révén a 2011/95 irányelv alapján biztosított előnyök.

54. A Bíróság az El Kott ítéletben már egyértelművé tette, hogy az UNRWA működési területének önkéntes elhagyása nem elég ahhoz, hogy megszüntesse a menekültként való elismerés alól az 1. cikk D. pontjában foglalt kizárást.[42] A Bíróság mindazonáltal figyelembe vette, hogy ha az a személy, aki ténylegesen igénybe vette az UNRWA védelmét vagy támogatását, abban irányításán kívüli vagy akaratától független ok miatt már nem részesül, a 12. cikk (1) bekezdése a) pontja szerinti, a védelmet vagy támogatást magában foglaló klauzula alkalmazandó, és a személyt *ipso facto* azzal a feltétellel illetik meg az irányelv által biztosított előnyök, hogy a 2011/95 irányelv 12. cikke (1) bekezdésének b) pontjában, 12. cikkének (2) bekezdésében vagy 12. cikkének (3) bekezdésében szereplő egyéb kizárási okok egyike sem áll fenn.[43]

55. Ebben az összefüggésben valamely személyt úgy kell tekinteni, hogy kénytelen volt elhagyni az UNRWA működési területét, ha személyes biztonsága komoly veszélyben volt, és ha az UNRWA nem volt képes biztosítani számára e területen azokat az életfeltételeket, amelyek megfelelnek az e szerv által ellátandó feladatnak.[44]

56. Ezen érvelést követve úgy vélem, hogy szintén nem lehet hivatkozni az UNRWA (viszonylag) biztonságos műveleti területéről olyan helyre történő önkéntes távozásra, ahol az érintett személy személyes biztonsága komoly veszélyben van, annak alátámasztása érdekében, hogy az UNRWA védelme vagy támogatása vele szemben „megszűnt”.

42 Lásd: 2012. december 19-i Abed El Karem El Kott és társai ítélet (C-364/11, EU:C:2012:826, 49–51. és 59. pont).

43 Uo., 61., 64. és 65. pont, valamint a rendelkező rész 1. pontja.

44 Uo., 63. pont.

57. Különösen akkor nem tekinthető úgy, hogy az UNRWA védelme vagy támogatása vele szemben megszűnt, ha a személyes biztonságát érintő, azon műveleti terület tekintetében fennálló kockázatok, ahová elutazott, az érintett személy számára ismertek vagy észszerűen előre láthatóak voltak, és ha észszerűen nem számíthatott arra, hogy biztonságban visszatér arra a (viszonylag) biztonságos műveleti területre, ahonnan elutazott, vagy az UNRWA másik biztonságos műveleti területére.

58. Hozzátenném, hogy e következtetés nem hagyja védelem nélkül az érintett személyt. E személy kiegészítő védelemre is jogosult lehet, és a visszaküldés tilalmának elve a 2011/95 irányelv 21. cikkének megfelelően továbbra is alkalmazandó, a tudatosan és önkéntesen vállalt kockázatok alapján azonban nem igényelhet *ipso facto* menekült jogállást.

59. Azt javasolom tehát a Bíróságnak, hogy az előzetes döntéshozatalra előterjesztett harmadik kérdésre a következő választ adja:

A menekült jogállást kérelmező személy nem hivatkozhat a személyes biztonságát fenyegető azon kockázatokra, amelyeknek az UNRWA egyik biztonságos (vagy viszonylag biztonságos) műveleti területéről olyan műveleti területre való átköltözésével önkéntesen kitette magát, ahol személyes biztonsága komoly veszélyben van, annak igénylése érdekében, hogy *ipso facto* megillessék a menekült jogállás révén a 2011/95 irányelv alapján biztosított előnyök.

E. Az ötödik kérdés

60. A kérdést előterjesztő bíróság az ötödik kérdést csak arra az esetre terjesztette elő, ha a második és a negyedik kérdésre adott válasz szempontjából a kérelmező szokásos tartózkodási helyét kell relevánsnak tekinteni. Az első négy kérdésre adott válaszra tekintettel a Bíróságnak az ötödik kérdést nem szükséges megválaszolnia.

61. A Bizottság úgy érvelt, hogy a szokásos tartózkodási hely nem meghatározó a második és a negyedik kérdés szempontjából, az ötödik kérdésre azonban választ kell adni. E tekintetben a Bizottság hangsúlyozza, hogy a „szokásos tartózkodási hely” fogalmát a 2011/95 irányelv 11. cikke (1) bekezdésének f) pontjában használják, amely adott esetben a hontalan palesztinokra is alkalmazandó.

62. Az előzetes döntéshozatalra utaló végzés szerint az XT menekült jogállás iránti kérelmére vonatkozó határozat még nem jogerős, mivel az ügy még fellebbezési szakaszban van. Úgy tűnik, hogy az XT menekült jogállásának későbbi visszavonására vonatkozó kérdés nem képezi a kérdést előterjesztő bíróság előtt folyamatban lévő felülvizsgálat *(Revision)* részét, és e bíróság nem kérte a Bíróságtól ezen irányelv 11. cikke (1) bekezdése f) pontjának értelmezését. Amint az a jelen indítvány 50. pontjában kifejtésre került, XT menekült jogállásának a 12. cikk (1) bekezdése a) pontjának első mondata szerinti, a védelmet vagy támogatást kizáró klauzula alapján történő hipotetikus, jövőbeli visszavonását a 2011/95 irányelv 14. cikkének (3) bekezdése szabályozná, amely nem alkalmazható a 11. cikk (1) bekezdésének f) pontjával együtt. Következésképpen az a véleményem, hogy az ötödik kérdés hipotetikus jellegű, kivéve, ha a kérelmező „szokásos tartózkodási helyének” fogalma releváns a második vagy a negyedik kérdésre, illetve mindkettőre adott válasz szempontjából. Úgy vélem (a Bizottsághoz hasonlóan), hogy nem ez a helyzet áll fenn.

IV. Végkövetkeztetés

63. A fenti megfontolások összességére tekintettel azt javasolom, hogy a Bundesverwaltungsgericht (szövetségi közigazgatási bíróság, Németország) által előzetes döntéshozatal céljából előterjesztett kérdésekre a Bíróság a következő választ adja:

1. A harmadik országbeli állampolgárok és hontalan személyek nemzetközi védelemre jogosultként való elismerésére, az egységes menekült- vagy kiegészítő védelmet biztosító jogállásra, valamint a nyújtott védelem tartalmára vonatkozó szabályokról szóló, 2011. december 13-i 2011/95/EU európai parlamenti és tanácsi irányelv 12. cikke (1) bekezdése a) pontjának alkalmazásában annak értékelése során, hogy az ENSZ Palesztin Menekülteket Segélyező és Támogató Közel–Keleti Ügynökségének (UNRWA) védelme vagy támogatása „megszűnt-e” olyan meghatározott személlyel szemben, aki korábban ilyen védelemben vagy támogatásban részesült, a nemzeti bíróságoknak vagy az illetékes közigazgatási hatóságoknak az UNRWA mindazon műveleti területeit figyelembe kell venniük, ahol a kérelmező ténylegesen hozzáférhet az UNRWA védelméhez vagy támogatásához.

   Ezen értékelés során a nemzeti bíróságnak vagy közigazgatási hatóságnak figyelembe kell vennie az összes releváns tényt, köztük a kérelmező személyes körülményeit és az e műveleti területekhez való tényleges hozzáférésre való képességét.

2. Az a terület, amelyet alapul kell venni annak meghatározása céljából, hogy az *ipso facto* menekült jogállás iránti kérelemről a 2011/95 irányelv 12. cikke (1) bekezdése a) pontjának második mondata alapján való határozathozatal időpontjában e rendelkezés alkalmazási feltételei már nem állnak-e fenn, annak a területnek felel meg, amelyet annak értékelése céljából kell alapul venni, hogy az UNRWA védelme vagy támogatása „megszűnt-e” egy olyan konkrét személy tekintetében, aki az első és második kérdésre adott válaszban leírtaknak megfelelően korábban már részesült e védelemből vagy támogatásból.

3. A menekült jogállást kérelmező nem hivatkozhat a személyes biztonságát fenyegető azon kockázatokra, amelyeknek az UNRWA biztonságos (vagy viszonylag biztonságos) műveleti területéről olyan műveleti területre való átköltözésével önkéntesen kitette magát, ahol személyes biztonsága komoly veszélyben van, annak igénylése érdekében, hogy *ipso facto* megillessék a menekült jogállás révén a 2011/95 irányelv alapján biztosított előnyök.

4. Az első négy kérdésre adott válaszra tekintettel a Bíróságnak nem szükséges az ötödik kérdést megválaszolnia.