

**Σημείωμα της Ύπατης Αρμοστείας του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες για την Ερμηνεία του Άρθρου 1Δ της Σύμβασης για το Καθεστώς των Προσφύγων και του Άρθρου 12 (1) (α) της Οδηγίας της ΕΕ για την Αναγνώριση του Καθεστώτος του Πρόσφυγα στις υποθέσεις των Παλαιστινίων Προσφύγων που αιτούνται διεθνή προστασία<sup>1</sup>**

Το παρόν σημείωμα αναλύει την ερμηνεία της Ύπατης Αρμοστείας του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες για το άρθρο 1Δ της Σύμβασης του 1951 για το Καθεστώς των Προσφύγων<sup>2</sup> και το αντίστοιχο άρθρο 12 (1) (α) της Οδηγίας της ΕΕ για την Αναγνώριση του Καθεστώτος του Πρόσφυγα<sup>3</sup>. Επίσης, αναφέρεται και εφιστά την προσοχή στην πρόσφατη νομολογία του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης<sup>4</sup>.

Η διάταξη του άρθρου 1Δ της Σύμβασης του 1951 ορίζει:

«Η Σύμβασις αυτή δεν εφαρμόζεται επί προσώπων άτινα απολαύουν σήμερα προστασίας ή συνδρομής ουχί υπό του Ύπατου Αρμοστού των Ηνωμένων Εθνών.

Όταν η ως άνω προστασία ή συνδρομή παύση παρεχομένη δι' οιανδήποτε αιτίαν χωρίς συγχρόνως να έχη οριστικώς ρυθμισθή η τύχη των προσώπων τούτων, συμφώνως προς τας υπό της Γενικής Συνελεύσεως των Ηνωμένων Εθνών ληφθείσας σχετικές αποφάσεις, τα πρόσωπα ταύτα θα απολαύουν αυτομάτως των εκ της Συμβάσεως ταύτης απορρεόντων ευεργετημάτων»<sup>5</sup>

---

<sup>1</sup> Το παρόν σημείωμα περιλαμβάνει την επικαιροποιημένη θέση της Ύπατης Αρμοστείας του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες για την προσήκουσα ερμηνεία του άρθρου 1Δ της Σύμβασης του 1951 για το Καθεστώς των Προσφύγων και την αντίστοιχη διάταξη της Οδηγίας για την Αναγνώριση του Καθεστώτος του Πρόσφυγα (άρθρο 12 (1) (α)), λαμβάνοντας υπόψη τις πρόσφατες αποφάσεις του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης στις υποθέσεις *Bolbol* (C-31/09) και *El Kott* (C-364/11) και την παρέμβαση της Ύπατης Αρμοστείας του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες ενώπιον του Δικαστηρίου κατά την εκδίκαση της υπόθεσης *El Kott*. Εν ευθέτω χρόνω η Ύπατη Αρμοστεία του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες θα εκδώσει περαιτέρω οδηγίες.

<sup>2</sup> Βλέπε, στη διεύθυνση: <http://www.refworld.org/docid/3be01b964.html>

<sup>3</sup> Οδηγία 2004/83/ΕΚ του Συμβουλίου, της 29ης Απριλίου 2004, για θέσπιση ελάχιστων απαιτήσεων για την αναγνώριση και το καθεστώς των υπηκόων τρίτων χωρών ή των απάτριδων ως προσφύγων ή ως προσώπων που χρήζουν διεθνούς προστασίας για άλλους λόγους, Επίσημη Εφημερίδα L 304 της 30.9.2004, παράγραφος 15 του προοιμίου της Οδηγίας, βλέπε στη διεύθυνση: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2004:304:0012:0023:EL:PDF>

<sup>4</sup> *Mostafa Abed El Karem El Kott and Others v. Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal*, C-364/11, ΔΕΕ, 19.12.2012, βλέπε στη διεύθυνση: <http://www.refworld.org/docid/50d2d7b42.html> («*El Kott*») και *Bolbol v. Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal*, C-31/09, ΔΕΕ, 17.6.2010, βλέπε στη διεύθυνση: <http://www.refworld.org/docid/4c1f62d42.html> («*Bolbol*»)

<sup>5</sup> Η αντίστοιχη διάταξη του ευρωπαϊκού κεκτημένου του ασύλου, το άρθρο 12 (1) (α) της Οδηγίας για την Αναγνώριση του Καθεστώτος του Πρόσφυγα ορίζει: «Υπήκοος τρίτης χώρας η ανιθαγενής αποκλείεται από το καθεστώς πρόσφυγα εφόσον: α) εμπίπτει στο πεδίο του άρθρου 1Δ, της σύμβασης της Γενεύης, το οποίο αφορά την παροχή προστασίας ή συνδρομής από όργανα ή οργανισμούς των Ηνωμένων Εθνών, εκτός της Ύπατης Αρμοστείας των Ηνωμένων Εθνών για τους Πρόσφυγες. Σε περίπτωση που η εν λόγω προστασία ή συνδρομή έχει παύσει για οποιοδήποτε λόγο, χωρίς να έχει διευθετηθεί οριστικά η κατάσταση των προσώπων αυτών σύμφωνα με τα οικεία ψηφίσματα της γενικής συνέλευσης των Ηνωμένων Εθνών, τα πρόσωπα αυτά θα δικαιούνται αυτοδικαίως τα ευεργετήματα της παρούσας οδηγίας»

## **1. Ο σκοπός του άρθρου 1Δ στη Σύμβαση του 1951 για το Καθεστώς των Προσφύγων**

Κατ' αρχήν, για την προσήκουσα ερμηνεία του άρθρου 1Δ επιβάλλεται να συνεκτιμηθούν οι δύο λόγοι για τους οποίους υιοθετήθηκε. Ο πρώτος είναι η αποφυγή της επικάλυψης των αρμοδιοτήτων μεταξύ της Ύπατης Αρμοστείας του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες και των άλλων οργάνων ή υπηρεσιών του συστήματος του Ο.Η.Ε., συμπεριλαμβανομένης ειδικότερα της Υπηρεσίας Αρωγής και Έργων για τους Παλαιστίνιους Πρόσφυγες στην Εγγύς Ανατολή (UNRWA). Η διάταξη του άρθρου 1Δ αποτυπώνει τον πρώτο σκοπό με τη «ρήτρα αποκλεισμού» του πρώτου εδαφίου. Σχετικά, σημειώνεται ότι οι περιοχές όπου επιχειρεί η UNRWA συνδράμοντας περίπου πέντε εκατομμύρια παλαιστίνιους πρόσφυγες είναι η Ιορδανία, ο Λίβανος, η Συρία, η Δυτική Όχθη (συμπεριλαμβανομένης της Ανατολικής Ιερουσαλήμ) και η Γάζα. Ο δεύτερος σκοπός του άρθρου είναι η διασφάλιση της συνέχειας της προστασίας και της αρωγής στους παλαιστίνιους, των οποίων το προσφυγικό καθεστώς έχουν ήδη θεσμοθετήσει αναγνωρίσει διάφορες αποφάσεις της Γενικής Συνέλευσης του Ο.Η.Ε. στις περιπτώσεις όπου η προστασία ή η αρωγή παύουν σύμφωνα με τη ρήτρα «υπαγωγής» του δεύτερου εδαφίου του άρθρου 1Δ.

## **2. Η ρήτρα αποκλεισμού του πρώτου εδαφίου του άρθρου 1Δ /πρώτου εδαφίου του άρθρου 12 (1) (α) – πρόσωπα που απολαμβάνουν την προστασία ή τη συνδρομή της Υπηρεσίας Αρωγής και Έργων για τους Παλαιστίνιους Πρόσφυγες στην Εγγύς Ανατολή (UNRWA)**

Κατά την άποψη της Ύπατης Αρμοστείας του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες οι ακόλουθες ομάδες παλαιστίνιων που είτε πράγματι απολαμβάνουν είτε δικαιούνται να απολαμβάνουν την προστασία ή τη συνδρομή της UNRWA θεωρείται ότι «απολαύουν της προστασίας ή συνδρομής της UNRWA», κατά τα οριζόμενα στο πρώτο εδάφιο του άρθρου 1Δ

α) Οι Παλαιστίνιοι που είναι «Παλαιστίνιοι πρόσφυγες» κατά την έννοια της από 11.12.1948 υπ' αριθμ. 194 (III) Απόφασης και των μεταγενέστερων Αποφάσεων της Γενικής Συνέλευσης του ΟΗΕ <sup>6</sup> και λόγω της αραβο-ισραηλινής σύρραξης του 1948 εκτοπίστηκαν από τα εδάφη της Παλαιστίνης που αποτελούν επικράτεια του Ισραήλ και έκτοτε αδυνατούν να επιστρέψουν σ' αυτά <sup>7</sup>.

---

<sup>6</sup> Η εντολή της UNRWA για τους «Παλαιστίνιους πρόσφυγες» υιοθετήθηκε με την από 8.12.1949 υπ' αριθμ. 302 (IV) Απόφαση και με μεταγενέστερες αποφάσεις της Γενικής Συνέλευσης του ΟΗΕ. Η Γενική Συνέλευση του ΟΗΕ ουδέποτε καθόρισε ρητά το περιεχόμενο του όρου «Παλαιστίνιοι πρόσφυγες». Για τις πρώτες απόπειρες ερμηνείας του όρου βλέπε τα έγγραφα της Επιτροπής Συμφιλίωσης του Ο.Η.Ε. για την Παλαιστίνη ( United Nations Conciliation Commission for Palestine) (UNCCP: UN Doc. A/AC.25/W.45., *Analysis of paragraph 11 of the General Assembly's Resolution of 11 December 1948*, 15 May 1950, UN Doc. W/61/Add.1, *Addendum to Definition of a "Refugee" Under paragraph 11 of the General Assembly Resolution of 11 December 1948*, 29 May 1951; UN Doc. A/AC.25/W.81/Rev.2, *Historical Survey of Efforts of the United Nations Commission for Palestine to secure the implementation of paragraph 11 of General Assembly resolution 194 (III). Question of Compensation*, 2 October 1961, section III. Με την πάροδο των ετών εξελίχθηκε ο ορισμός εργασίας που εφαρμόζει η UNRWA για τους «Παλαιστίνιους πρόσφυγες», αλλά από το 1984 σημαίνει «τα πρόσωπα που είχαν μόνιμη διαμονή στην Παλαιστίνη την περίοδο από 1.6.1946 έως 15.5.1948 και απώλεσαν τόσο τις εστίες τους όσο και τα μέσα διαβίωσής τους λόγω του πολέμου του 1948». Βλέπε, UNRWA's Consolidated Eligibility and Registration Instructions (October 2009), στη διεύθυνση: <http://www.unrwa.org/userfiles/2010011995652.pdf> . Η Γενική Συνέλευση του ΟΗΕ ενέκρινε σιωπηρά τον ορισμό εργασίας που χρησιμοποιείται στις ετήσιες εκθέσεις του Γενικού Αρμοστή της UNRWA.

<sup>7</sup> Με την παράγραφο 11 της Απόφασης 194 (III) η Γενική Συνέλευση δέχθηκε ότι «πρέπει να επιτραπεί το συντομότερο δυνατό, στο μέτρο του εφικτού, στους πρόσφυγες που το επιθυμούν να επιστρέψουν στα σπίτια τους και να ζήσουν ειρηνικά με τους γείτονές τους» και «να καταβληθεί αποζημίωση για τις περιουσίες όσων δεν επιστρέψουν ή για την απώλεια ή την καταστροφή των περιουσιών». Με την ίδια παράγραφο η Γενική Συνέλευση καλεί την UNCCP (Επιτροπή Συμφιλίωσης του ΟΗΕ για την Παλαιστίνη) να «διευκολύνει τον επαναπατρισμό, τη μετεγκατάσταση και την οικονομική και κοινωνική αποκατάσταση των προσφύγων καθώς και την καταβολή της αποζημίωσης». Έκτοτε, η Γενική Συνέλευση υπογραμμίζει σε ετήσια βάση ότι η UNCCP δεν έχει ακόμη στη διάθεσή της τα κατάλληλα μέσα ώστε να επιτευχθεί πρόοδος στην εφαρμογή της παραγράφου 11 της Απόφασης 194 (III).

β) Οι Παλαιστίνιοι που δεν εμπίπτουν στην προαναφερόμενη παράγραφο (α) και χαρακτηρίζονται «εκτοπισμένοι» κατά την έννοια της από 4.7.1967 υπ' αριθμ. 2252 (ES-V) Απόφασης και των μεταγενέστερων Αποφάσεων της Γενικής Συνέλευσης του Ο.Η.Ε.<sup>8</sup> και λόγω της αραβο-ισραηλινής σύρραξης του 1967 εκτοπίστηκαν από τα εδάφη της Παλαιστίνης που κατέχει από το 1967 το Ισραήλ και έκτοτε αδυνατούν να επιστρέψουν σε αυτά<sup>9</sup>.

Στις προαναφερόμενες ομάδες δεν εμπίπτουν μόνον όσοι εκτοπίστηκαν εξαιτίας των εχθροπραξιών του 1948 και του 1967 αλλά και οι απόγονοί τους<sup>10</sup>.

Επειδή τα ανωτέρω πρόσωπα απολαμβάνουν ή δικαιούνται να απολαμβάνουν την προστασία ή τη συνδρομή της UNRWA αποκλείονται εν γένει από την προστασία της Σύμβασης του 1951 για το Καθεστώς των Προσφύγων εκτός εάν πληρούν τις προϋποθέσεις για την υπαγωγή τους στο πεδίο εφαρμογής της κατά τα οριζόμενα στο δεύτερο εδάφιο του άρθρου 1Δ (βλέπε στη συνέχεια).

Ωστόσο, οι παλαιστίνιοι που δεν απολαμβάνουν ή δεν δικαιούνται να απολαμβάνουν την προστασία ή τη συνδρομή της UNRWA κατά τα οριζόμενα στο πρώτο εδάφιο του άρθρου 1Δ μο-

---

Βλέπε για παράδειγμα την πρόσφατη από 18.12.2012 υπ' αριθμ. 67/114 Απόφαση όπου η Γενική Συνέλευση του ΟΗΕ αφενός σημειώνει με λύπη ότι «δεν έχει ακόμη επιτευχθεί ο επαναπατρισμός ή η αποζημίωση των προσφύγων, κατά τα προβλεπόμενα στην παράγραφο 11 της Απόφασης 194 (III) και επομένως προκαλεί σοβαρή ανησυχία η κατάσταση των Παλαιστινίων προσφύγων ...» και ότι η UNCCP «δεν σημείωσε πρόοδο στην ανεύρεση των αναγκαίων μέσων ώστε να σημειωθεί πρόοδος στην υλοποίηση της παραγράφου 11 της Απόφασης 194 (III) της Γενικής Συνέλευσης» και αφετέρου επαναλαμβάνει το αίτημά της προς την UNCCP «να συνεχίσει να καταβάλει προσπάθειες για την εφαρμογή της εν λόγω παραγράφου...».

<sup>8</sup> Με την από 4.7.1967 υπ' αριθμ. 2252 (ES-V) Απόφασή της και με μεταγενέστερες αποφάσεις της η Γενική Συνέλευση του ΟΗΕ υιοθέτησε την εντολή της UNRWA για τα «εκτοπισμένα πρόσωπα». Κατά βάση, δύο είναι οι κύριες ομάδες των «εκτοπισμένων προσώπων» παλαιστινιακής καταγωγής που εκτοπίστηκαν από τα εδάφη που κατέχει το Ισραήλ από το 1967: α) οι Παλαιστίνιοι που κατάγονται από αυτά τα εδάφη και β) οι «Παλαιστίνιοι πρόσφυγες» που αναζήτησαν προστασία σε αυτά πριν το 1967. Τα εδάφη αυτά περιλαμβάνουν τη Δυτική Όχθη, συμπεριλαμβανομένης της Ανατολικής Ιερουσαλήμ, και τη Λωρίδα της Γάζας.

<sup>9</sup> Η Απόφαση 2452 (XXIII) Α της 19.12.1968 και οι μεταγενέστερες αποφάσεις της Γενικής Συνέλευσης του Ο.Η.Ε. απευθύνουν σε ετήσια βάση έκκληση για την επιστροφή αυτών των «εκτοπισμένων πληθυσμιακών ομάδων». Πρόσφατα η Γενική Συνέλευση με την από 18.12.2012 υπ' αριθμ. 67/115 απόφασή της επιβεβαιώνει το «δικαίωμα όλων όσων εκτοπίστηκαν λόγω του πολέμου του Ιουνίου του 1967 και των μεταγενέστερων εχθροπραξιών να επιστρέψουν στις εστίες τους ή στους προηγούμενους τόπους συνήθους διαμονής τους, που βρίσκονται στα εδάφη που κατέχει το Ισραήλ από το 1967», υπογραμμίζει την ανάγκη για την «εσπευσμένη επιστροφή των εκτοπισμένων προσώπων» και απευθύνει έκκληση για την «τήρηση του μηχανισμού που συμφώνησαν τα μέρη με το Άρθρο XII της από 13.9.1993 Διακήρυξης Αρχών για τις Ρυθμίσεις της Μεταβατικής Διακυβέρνησης για την επιστροφή των εκτοπισμένων».

<sup>10</sup> Η Γενική Συνέλευση του Ο.Η.Ε. εξέφρασε το ενδιαφέρον της για τους απογόνους των «Παλαιστινίων προσφύγων» και των «εκτοπισμένων πληθυσμών» στην από 16.12.1982 υπ' αριθμ. 37/120 Απόφασή της με την οποία κάλεσε το Γενικό Γραμματέα του οργανισμού να συνεργαστεί με τον Γενικό Αρμοστή της UNRWA για την έκδοση ταυτοτήτων σε «όλους τους Παλαιστίνιους πρόσφυγες και στους απογόνους τους [...] σε όλους τους εκτοπισμένους και σε όσους εμποδίστηκαν να επιστρέψουν στα σπίτια τους λόγω των εχθροπραξιών του 1967 καθώς και στους απογόνους τους». Το 1983, ο Γενικός Γραμματέας του Ο.Η.Ε. ενημέρωσε τη Γενική Συνέλευση για τις πρωτοβουλίες που αναλήφθηκαν για την εφαρμογή της Απόφασης αυτής, αλλά σημείωσε ότι «αδυνατούσε, σε αυτό το στάδιο, να προβεί σε περαιτέρω ενέργειες για την εφαρμογή της Απόφασης» χωρίς «την παροχή σημαντικών πληροφοριών που θα ήσαν διαθέσιμες μέσω συμπληρωματικών απαντήσεων των κυβερνήσεων» (παράγραφος 9 του εγγράφου UN Doc. A/38/382, *Special Identification cards for all Palestine Refugees. Report of the Secretary General*, 12.9.1983). Από το 1983 έως το 1987 η Γενική Συνέλευση σταμάτησε να αναφέρεται στην έκδοση των ταυτοτήτων και από το 1988, αρχής γενομένης με την από 6.12.1988 υπ' αριθμ. 43/57 Απόφασή της απευθύνει κάθε χρόνο έκκληση για την έκδοση ταυτοτήτων μόνο στους Παλαιστίνιους πρόσφυγες και στους απογόνους τους που ζουν στα Κατεχόμενα από το 1967 από το Ισραήλ Παλαιστινιακά Εδάφη. Με την πλέον πρόσφατη από 18.12.2012 υπ' αριθμ. 67/116 Απόφασή της η Γενική Συνέλευση καλεί «το Γενικό Αρμοστή να αναλάβει πρωτοβουλίες για την έκδοση ταυτοτήτων στους Παλαιστίνιους πρόσφυγες και στους απογόνους τους που ζουν στα Κατεχόμενα Παλαιστινιακά Εδάφη».

ρεί να αναγνωρίζονται πρόσφυγες εφόσον πληρούν τις προϋποθέσεις εφαρμογής του άρθρου 1 Α(2) της Σύμβασης του 1951. Οι ενδιαφερόμενοι δικαιούνται να αιτούνται την αναγνώριση του καθεστώτος του πρόσφυγα ακολουθώντας τις διαδικασίες που προβλέπονται για την εφαρμογή του άρθρου 1Α (2) της Σύμβασης του 1951.

Παρότι στην απόφαση *Bolbol κατά Bevánadorlási és Állampolgársági Hivatal («Bolbol»<sup>11</sup>)* το Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης έκρινε ότι θεωρείται ότι εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής του πρώτου εδαφίου του άρθρου 1Δ<sup>12</sup> μόνον οι παλαιστίνιοι που έχουν «όντως τύχει» της προστασίας ή συνδρομής της UNRWA (σε αντίθεση με όσους δικαιούνται να απολαμβάνουν την προστασία ή συνδρομή της UNRWA) η Ύπατη Αρμοστεία του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες εκφράζει διαφορετική άποψη. Η θέση της Ύπατης Αρμοστείας του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες στηρίζεται στο διττό σκοπό του άρθρου 1Δ, που είναι η αποφυγή επικάλυψης των αρμοδιοτήτων και η διασφάλιση της συνέχειας της προστασίας και της συνδρομής στους παλαιστίνιους πρόσφυγες.

Η συνέχεια του προσφυγικού καθεστώτος των παλαιστίνιων προσφύγων αναγνωρίζεται με την υπαγωγή στο πεδίο εφαρμογής του πρώτου εδαφίου του άρθρου 1Δ όσων δικαιούνται να απολαμβάνουν και όσων πράγματι απολαμβάνουν την προστασία και τη συνδρομή. Δικαιούνται τα ευεργετήματα της Σύμβασης του 1951 μόνον εφόσον παύσει αυτή η παρεχόμενη προστασία ή συνδρομή για οιονδήποτε από τους λόγους που ορίζει το δεύτερο εδάφιο του άρθρου 1Δ. Ωστόσο, εάν δεν αναγνωριστεί το καθεστώς του πρόσφυγα – ακόμη και εάν δεν είχαν προηγουμένως οι ενδιαφερόμενοι την ανάγκη της προστασίας ή της συνδρομής – δεν έχουν πρόσβαση στο καθεστώς του άρθρου 1Δ, που έχει σχεδιαστεί για τις ειδικότερες περιστάσεις της κατάστασής τους. Η συσταλτική ερμηνεία του πρώτου εδαφίου του άρθρου 1Δ οδηγεί στην πράξη στην άρνηση προστασίας σε πολλούς παλαιστίνιους που έχουν ανάγκη το καθεστώς προστασίας της Σύμβασης του 1951 που παρέχει το άρθρο 1Δ και, επομένως, δημιουργεί κενά προστασίας.

Για την προσέγγιση του ζητήματος αυτού και την εναρμόνισή του με το ευρωπαϊκό δίκαιο, η Ύπατη Αρμοστεία του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες επισημαίνει ότι το άρθρο 3 της Οδηγίας για την Αναγνώριση του Καθεστώτος του Πρόσφυγα ορίζει ότι τα κράτη μέλη μπορούν να θεσπίζουν ή να διατηρούν σε ισχύ ευνοϊκότερες διατάξεις για να καθορίζουν το καθεστώς του πρόσφυγα. Επομένως, συστήνεται στα κράτη μέλη να υιοθετούν την ευνοϊκότερη ερμηνεία που υποστηρίζει η Ύπατη Αρμοστεία του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες που είναι περισσότερο σύμφωνη με το σκοπό και το αντικείμενο του άρθρου 1Δ.

### **3. Η ρήτρα υπαγωγής του δεύτερου εδαφίου του άρθρου 1Δ/δεύτερου εδαφίου του άρθρου 12 (1) (α) – πρόσωπα που δικαιούνται *ipso facto* τα ευεργετήματα της Σύμβασης του 1951 / της Οδηγίας για την Αναγνώριση του Καθεστώτος του Πρόσφυγα επειδή έπαυσε «δι' οιαδήποτε αιτίαν» η παρεχόμενη προστασία ή συνδρομή**

Η φράση «παύση ... δι' οιαδήποτε αιτίαν» του δεύτερου εδαφίου του άρθρου 1Δ της Σύμβασης του 1951 / του δεύτερου εδαφίου του άρθρου 12 (1) (α) της Οδηγίας για την Αναγνώριση του Καθεστώτος του Πρόσφυγα δεν πρέπει να ερμηνεύεται συσταλτικά. Στο πεδίο εφαρμογής της υπάγονται οι εξής περιπτώσεις: (i) η παύση λειτουργίας της Υπηρεσίας Αρωγής και Έργων για τους Παλαιστίνιους Πρόσφυγες στην Εγγύς Ανατολή (UNRWA), (ii) η διακοπή των δραστηριοτήτων της Υπηρεσίας Αρωγής και Έργων για τους Παλαιστίνιους Πρόσφυγες στην Εγγύς Ανατολή (UNRWA) ή (iii) οιοσδήποτε αντικειμενικός λόγος που δεν εξαρτάται από τον έλεγχο του ενδιαφερόμενου προσώπου όπως η περίπτωση ο ενδιαφερόμενος να αδυνατεί να υπαχθεί εκ νέου στην προστασία ή στη συνδρομή της UNRWA. Για τη σχετική αξιολόγηση κρίσιμης σημασίας είναι τα

<sup>11</sup> Bolbol, υποσημείωση 4, σκέψεις 53 και 57 (1).

<sup>12</sup> Ibid., σκέψεις 53 και 57 (1)

εμπόδια που σχετίζονται με την προστασία καθώς και τα εμπόδια πρακτικής και νομικής φύσης αλλά και τα εμπόδια που παρακωλύουν την ασφάλεια του ενδιαφερόμενου<sup>13</sup>.

Αντικειμενικοί λόγοι που δεν επιτρέπουν στον ενδιαφερόμενο να επιστρέψει ή να υπαχθεί εκ νέου στην προστασία ή στη συνδρομή της UNRWA είναι, μεταξύ άλλων:

**Απειλές κατά της ζωής, της προσωπικής ασφάλειας ή ελευθερίας ή άλλοι σοβαροί λόγοι που άπτονται της προστασίας**

- Περιλαμβάνουν καταστάσεις όπως είναι οι ένοπλες συγκρούσεις ή άλλες καταστάσεις βίας, αναταραχές και γενικότερη ανασφάλεια ή γεγονότα που διαταράσσουν σοβαρά τη δημόσια τάξη
- Μπορεί επίσης να περιλαμβάνουν πιο εξατομικευμένες απειλές ή κινδύνους προστασίας όπως είναι η σεξουαλική βία ή η βία που οφείλεται στο γένος, η εμπορία ανθρώπων και η εκμετάλλευση, τα βασανιστήρια, η απάνθρωπη ή εξευτελιστική μεταχείριση ή τιμωρία, οι αυθαίρετες συλλήψεις ή κράτηση.

**Πρακτικά και νομικά εμπόδια και προβλήματα ασφάλειας που παρακωλύουν την επιστροφή στις περιοχές της επιχειρησιακής δράσης της UNRWA**

- Τα **πρακτικά εμπόδια** μπορεί να συνίστανται στην αδυναμία του ενδιαφερόμενου να έχει πρόσβαση στα εδάφη των περιοχών όπου δραστηριοποιείται η UNRWA επειδή είναι κλειστά τα σύνορα, επειδή υπάρχουν οδοφράγματα ή επειδή είναι κλειστοί οι δρόμοι
- Τα **νομικά εμπόδια** μπορεί να συνίστανται στην έλλειψη των κατάλληλων ταξιδιωτικών εγγράφων για τη μετακίνηση ή τη διέλευση ή την επανείσοδο και διαμονή ή στην άρνηση των αρχών της χώρας υποδοχής να επιτρέψει την επανείσοδο του ενδιαφερόμενου ή να ανανεώσει τα ταξιδιωτικά του έγγραφα.
- Στα **προβλήματα ασφάλειας** συγκαταλέγονται οι κίνδυνοι που ενέχει η διαδρομή της επιστροφής, όπως είναι τα ναρκοπέδια, οι συγκρούσεις μεταξύ διαφόρων ομάδων της κοινωνίας, οι μετατοπίσεις των μετώπων των μαχών ή η απειλή άλλων μορφών παρενοχλήσεων, βίας ή εκμετάλλευσης

Ενόψει των ανωτέρω, ο παλαιστίνιος που εμπίπτει στο πεδίο εφαρμογής του άρθρου 1Δ και αδυνατεί να επιστρέψει σε κάποια από τις περιοχές της επιχειρησιακής δράσης της UNRWA επειδή, για παράδειγμα, οι αρχές αρνούνται να του επιτρέψουν την επανείσοδο στο έδαφος της ενδιαφερόμενης χώρας ή να ανανεώσουν το ταξιδιωτικό του έγγραφο, είναι πρόσφυγας κατά την έννοια του άρθρου 1Δ της Σύμβασης του 1951 για το Καθεστώς των Προσφύγων.

Κατά την Ύπατη Αρμοστεία του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες όταν η προστασία ή η συνδρομή που παρέχει η UNRWA έχει παύσει «δι' οιανδήποτε αιτίαν» κατά την έννοια του άρθρου 1Δ, ο παλαιστίνιος πρόσφυγας που υπάγεται στο πεδίο της προσωπικής εφαρμογής του άρθρου 1Δ και δικαιούται τη συνδρομή της UNRWA δικαιούται αυτομάτως τα ευεργετήματα που απορρέουν από τη Σύμβαση του 1951/την Οδηγία για την Αναγνώριση του Πρόσφυγα.

Παρόμοια σε γενικές γραμμές με τη θέση της Ύπατης Αρμοστείας του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες το Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης έκρινε στην απόφαση *Mostafa Abed El Karem El Kott και άλλοι κατά Bevánorlási és Állampolgársági Hivatal* ότι η φράση «όταν η προστασία ή συνδρομή παύση παρεχομένη δι' οιανδήποτε αιτίαν» (χωρίς να έχει επιλυθεί οριστικά το καθεστώς των ενδιαφερόμενων προσώπων σύμφωνα με τις σχετικές αποφάσεις της Γενικής Συνέλευ-

<sup>13</sup> UNHCR's Oral Intervention at the Court of Justice of the European Union- Hearing of the case of *El Kott and Others v. Hungary* (C-364/11), βλέπε στη διεύθυνση: <http://www.refworld.org/docid/4fbd1e112.html>

σης του ΟΗΕ) περιλαμβάνει τις ακόλουθες καταστάσεις:

- Καταστάσεις όπου ο ενδιαφερόμενος αφού είχε πράγματι υπαχθεί στη συνδρομή της UNRWA παύει να την απολαμβάνει για λόγους που δεν ελέγχει και είναι ανεξάρτητοι από τη βούλησή του και οι οποίοι τον αναγκάζουν να εγκαταλείψει τις περιοχές της επιχειρησιακής δράσης της UNRWA με αποτέλεσμα να αδυνατεί να λαμβάνει τη συνδρομή που αυτή παρέχει. Πρόκειται για περιπτώσεις όπου ο παλαιστίνιος πρόσφυγας αναγκάζεται να εγκαταλείψει τις περιοχές της επιχειρησιακής δράσης της UNRWA επειδή διατρέχει σοβαρό κίνδυνο ή προσωπική του ασφάλεια και η UNRWA αδυνατεί να εγγυηθεί τις συνθήκες διαβίωσης του σύμφωνα με την εντολή της<sup>14</sup>.
- Την παύση λειτουργίας της UNRWA ως υπηρεσίας ή τη διακοπή των δραστηριοτήτων της UNRWA. Τούτο μπορεί να συνίσταται στο γεγονός ότι η UNRWA αδυνατεί να εκπληρώσει την εντολή της. Ωστόσο, το Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης επισήμανε ότι για την εφαρμογή του δεύτερου εδαφίου του άρθρου 12(1)(α) της Οδηγίας για την Αναγνώριση του Καθεστώτος του Πρόσφυγα πρέπει πρωτίστως να παύσει η όντως παρεχόμενη από την UNRWA προστασία και όχι να παύσει να υπάρχει ως υπηρεσία<sup>15</sup>.

Η κρίση του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης για την έννοια της φράσης «παύση δι' οιαδήποτε αιτίαν» είναι παρεμφερής με τη θέση της Ύπατης Αρμοστείας του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες. Ομοίως, το Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης υποστήριξε ότι οι παλαιστίνιοι, ως πρόσφυγες, δικαιούνται τα ευεργετήματα της Σύμβασης του 1951 (και το αντίστοιχο επίπεδο μεταχείρισης που προβλέπει η Οδηγία για την Αναγνώριση του Καθεστώτος του Πρόσφυγα)<sup>16</sup>.

#### **4. Η εφαρμογή των άρθρων 1Γ, 1Ε ή 1ΣΤ της Σύμβασης του 1951 για το Καθεστώς των Προσφύγων**

Οι διατάξεις των άρθρων 1Γ, 1Ε ή 1 ΣΤ της Σύμβασης του 1951 εφαρμόζονται στους παλαιστίνιους που υπάγονται στο πεδίο εφαρμογής του δεύτερου εδαφίου του άρθρου 1Δ ακόμα και στις περιπτώσεις που παραμένουν «παλαιστίνιοι πρόσφυγες» ή «εκτοπισμένοι» των οποίων το καθεστώς δεν έχει ρυθμιστεί οριστικά σύμφωνα με τις σχετικές αποφάσεις της Γενικής Συνέλευσης του ΟΗΕ και δικαιούνται *ipso facto* τα ευεργετήματα της Σύμβασης του 1951.

Το Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης υιοθετεί τις θέσεις της Ύπατης Αρμοστείας του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες ως προς το ζήτημα αυτό, κρίνοντας ότι οι ρήτρες αποκλεισμού του άρθρου 12 (1) (β) ή (2) και (3) και οι ρήτρες παύσης του άρθρου 11(στ) σε συνδυασμό με το άρθρο 14(1) της Οδηγίας για την Αναγνώριση του Καθεστώτος του Πρόσφυγα εφαρμόζονται στους Παλαιστίνιους που εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής του δεύτερου εδαφίου του άρθρου 12 (1) (α) της Οδηγίας για την Αναγνώριση του Καθεστώτος του Πρόσφυγα<sup>17</sup>.

#### **Ύπατη Αρμοστεία του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες Μάϊος 2013**

---

<sup>14</sup> *El Kott*, υποσημείωση 4, σκέψεις 65, 82 (1).

<sup>15</sup> *Ibid.* Σκέψεις 56 έως 58.

<sup>16</sup> *Ibid.* Σκέψεις 71 έως 74, 81 και 82 (2).

<sup>17</sup> *Ibid.* Σκέψεις 76, 77 και 82 (2).