



Nota privind interpretarea pe care UNHCR o dă Articolului 1D al Convenției privind statutul refugiaților din 1951 și Articolului 12(1)(a) al Directivei UE privind calificarea, în contextul refugiaților palestinieni aflați în căutarea protecției intenționale¹

Prezenta Notă conține interpretarea pe care UNHCR o dă Articolului 1D al Convenției privind statutul refugiaților din 1951 („Convenția din 1951”)² și articolului corespondent al Directivei UE privind calificarea, și anume Articolul 12(1)(a).³ Aceasta reflectă în plus și atrage atenția și asupra recente jurisprudențe a Curții de Justiție a Uniunii Europene („CJEU”).⁴

Articolul 1D al Convenției din 1951 prevede următoarele:

Această convenție nu va fi aplicabilă persoanelor care beneficiază în prezent de protecție sau de asistență din partea unui organism sau a unei instituții a Națiunilor Unite, alta decât Înalțul Comisariat al Națiunilor Unite pentru Refugiați.

Atunci când această protecție sau această asistență încetează pentru un motiv oarecare, fără ca situația acestor persoane să fi fost reglementată în mod definitiv, în conformitate cu rezoluțiile relevante ale Adunării Generale a Națiunilor Unite, aceste persoane beneficiază de drept de regimul prevăzut de prezenta convenție.⁵

¹ Prezenta Notă conține poziția actualizată adoptată de UNHCR cu privire la interpretarea corectă a Articolului 1D al Convenției privind statutul refugiaților și a prevederii corespondente a Directivei privind calificarea (Articolul 12 (1)(a)), luând în considerare recentele decizii ale Curții de Justiție a Uniunii Europene (CJEU) în cazurile *Bolbol* (C-31/09) și *El Kott* (C-364/11), și intervenția tip amicus curiae a UNHCR în cazul *El Kott*. Îndrumări suplimentare vor fi emise la momentul potrivit.

² Convenția privind statutul refugiaților din 1951, 189 UNTS 137, disponibil la: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3be01b964.html>.

³ Consiliul Uniunii Europene, *Directiva 2004/83/CE a Consiliului din 29 aprilie 2004 privind standardele minime referitoare la condițiile pe care trebuie să le îndeplinească resortisanții țărilor terțe sau apatrizii pentru a putea beneficia de statutul de refugiat sau persoanele care, din alte motive, au nevoie de protecție internațională și referitoare la conținutul protecției acordate* [JO L 304/12, 30.09.2004], punctul 15 al Preambulului, disponibil la: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2004:304:0012:0023:EN:PDF>.

⁴ *Mostafa Abed El Karem El Kott și alții împotriva Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal*, C-364/11, CJEU, 19 decembrie 2012, disponibil la: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/50d2d7b42.html> („*El Kott*”) și *Bolbol împotriva Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal*, C-31/09, CJEU, 17 iunie 2010, disponibil la: <http://www.refworld.org/docid/4c1f62d42.html> („*Bolbol*”).

⁵ Dispoziția corespondentă a acquis-ului EU în materie de azil, Articolul 12(1)(a) al Directivei privind calificarea prevede după cum urmează: „Un resortisant al unei țări terțe sau un apatrizid este exclus de la statutul de refugiat dacă: (a) intră în domeniul de aplicare a Articolului 1D din Convenția de la Geneva, privind protecția sau asistența acordată de un organism sau de o instituție a Națiunilor Unite, alta decât Înalțul Comisariat al Națiunilor Unite pentru Refugiați. Atunci când această protecție sau această asistență încetează pentru un motiv oarecare, fără ca situația acestor persoane să fi fost reglementată în mod definitiv, în conformitate cu rezoluțiile relevante ale Adunării Generale a Națiunilor Unite, aceste persoane beneficiază de drept de regimul prevăzut de prezenta Directivă.”

1. Scopul Articolul 1D al Convenției din 1951

În primul rând și înainte de toate, cele două scopuri conjugate ale Articolului 1D trebuie avute în vedere dacă se urmărește o corectă interpretare a acestuia. Primul scop vizat este evitarea suprapunerii competențelor UNHCR și ale altor instituții și organisme ale Națiunilor Unite, cu referire specifică la Agenția Națiunilor Unite de Ajutorare și Construcție pentru Refugiații Palestinieni din Orientul Mijlociu („UNRWA“). Articolul 1D reflectă acest scop prin așa-numita „clauză de excludere“ conținută în primul alineat al Articolului 1D. În acest sens, trebuie reținut faptul că zonele de operațiuni ale UNRWA, unde această agenție oferă protecție unui număr de aproximativ cinci milioane de refugiați palestinieni înregistrați, sunt limitate la Iordania, Liban, Siria, Cisiordania (inclusiv partea de est a Ierusalimului) și Gaza. Al doilea scop urmărit este să asigure continuitatea protecției și asistenței oferite refugiaților palestinieni al căror statut de refugiat a fost deja stabilit și recunoscut în diferite rezoluții ale Adunării Generale a Națiunilor Unite, în circumstanțe în care respectiva protecție și asistență au încetat în conformitate cu așa-numita „clauză de includere“ conținută în al doilea alineat al Articolului 1D.

2. Clauza de excludere conținută în primul alineat al Articolului 1D/prima propoziție a Articolului 12(1)(a) - persoanele care beneficiază de protecție sau asistență din partea UNRWA

În opinia UNHCR, despre următoarele grupuri de palestinieni care fie au beneficiat în mod efectiv fie erau eligibili pentru a beneficia de protecție sau asistență din partea UNRWA, se consideră că „beneficiază de protecție și asistență din partea UNRWA“, în conformitate cu primul alineat al Articolului 1D:

- a) Palestiniienii care sunt „refugiați palestinieni“ în sensul Rezoluției Adunării Generale a Națiunilor Unite 194 (III) din 11 decembrie 1948 și a Rezoluțiilor ulterioare ale Adunării Generale a Națiunilor Unite,⁶ și care, ca urmare a conflictului arabo-israelian din 1948, au fost deplasați din aceea parte a Mandatului pentru Palestina care a devenit Israel;⁷

⁶ Mandatul UNRWA privind „refugiații palestinieni“ a fost stabilit ca urmare a Rezoluției Adunării Generale a Națiunilor Unite 302 (IV) din 8 decembrie 1949 și a rezoluțiilor ulterioare ale Adunării Generale. Termenul „refugiați palestinieni“ nu a fost însă niciodată definit în mod expres de Adunarea Generală a Națiunilor Unite (AG NU). Cu toate acestea, pentru lucrări incipiente care au încercat să dea o interpretare acestui termen, a se vedea spre exemplu următoarele documente ale Comisiei Națiunilor Unite de Conciliere pentru Palestina (UNCCP): Doc. NU A/AC.25/W.45, *Analiza alineatului 11 al Rezoluției Adunării Generale din 11 decembrie 1948*, 15 mai 1950, Doc. UN A/AC.25/W.45, *Act adițional la definiția „refugiatului“ din alineatul 11 al Rezoluției Adunării Generale din 11 decembrie 1948*, 29 mai 1951; Doc. NU A/AC.25/W.81/Rev.2, *Studiu istoric asupra eforturilor Comisiei Națiunilor Unite pentru Palestina de asigurare a implementării alineatului 11 al rezoluției Adunării Generale 194 (III). Chestiunea compensației*, 2 octombrie 1961, secțiunea III. Definiția operativă pe care UNRWA o dă termenului „refugiați palestinieni“ a evoluat în timp, de-a lungul anilor, dar din 1984 a însemnat „persoane ale căror domiciliu stabil a fost în Palestina în perioada 1 iunie 1946 - 15 mai 1948, și care și-au pierdut și locuințele și mijloacele ce trai ca urmare a conflictului din 1948“, a se vedea Instrucțiunile consolidate privind eligibilitatea și înregistrarea ale UNRWA (octombrie 2009), disponibil la: <http://www.unrwa.org/userfiles/2010011995652.pdf>. AG a aprobat în mod tacit definiția operativă utilizată în rapoartele anuale ale Comisarului General al UNRWA care prevăd respectiva definiție.

⁷ AG NU a decis la alin. 11 al Rezoluției 194 (III) că „refugiaților care doresc să se întoarcă la casele lor și să trăiască în pace cu vecinii ar trebui să li se permită să facă acest lucru cât mai repede cu putință“ și că „despăgubiri trebuie plătite pentru proprietățile celor care aleg să nu se întoarcă și pentru proprietățile pierdute sau deteriorate“. În conținutul aceluiași alineat, AG instruește UNCCP să „faciliteze repatrierea, relocarea și restabilirea situației economice și sociale a refugiaților, precum și plata despăgubirilor.“ AG a luat notă, an de an, de faptul că UNCCP s-a dovedit incapabilă să găsească mijloacele necesare pentru a progresa în implementarea alin. 11 al Rezoluției 194 (III). A se vedea, cel mai recent, Rezoluția 67/114 din 18 decembrie 2012, în care AG ia notă cu regret că „nici repatrierea și nici despăgubirea refugiaților, prevăzute la alineatul 11 al

- b) Palestiniienii care nu se încadrează prevederilor alineatului (a) de mai sus care sunt „persoane deplasate“ în înțelesul Rezoluției Adunării Generale a Națiunilor Unite 2252 (ES-V) din 4 iulie 1967 și rezoluțiilor ulterioare ale Adunării Generale a Națiunilor Unite,⁸ și care, ca urmare a conflictului arabo-israelian din 1967, au fost deplasați din aceea parte a teritoriului palestinian ocupat din 1967 de Israel.⁹

În grupurile la care se face referire mai sus nu sunt incluse doar persoanele deplasate la momentul ostilităților din 1948 și 1967, ci și descendenții respectivelor persoane.¹⁰

Datorită faptului că aceste persoane au beneficiat efectiv sau au fost eligibile să beneficieze de protecția și asistența UNRWA, ele sunt excluse în general de la regimul de protecție prevăzut de Convenția din 1951 exceptând situația în care îndeplinesc condițiile de includere stipulate în al doilea alineat al Articolului 1D (a se vedea Secțiunea 3 de mai jos).

Palestiniienii care nu au beneficiat în mod efectiv sau nu erau eligibili pentru a beneficia de protecție sau asistență din partea UNRWA, în conformitate cu primul alineat al Articolului 1D, pot totuși să se califice pentru statutul de refugiat dacă îndeplinesc criteriile din Articolul 1A(2) al Convenției din 1951. Aceste persoane au dreptul să solicite statutul de refugiat în procedura uzuală pe baza Convenției din 1951, prin intermediul Articolului 1A(2).

Deși în decizia luată în cazul *Bolbol împotriva Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal („Bolbol“)*,¹¹ CJUE a conchis că doar Palestiniienii care „au apelat în mod efectiv“ la protecția și asistența UNRWA (spre deosebire de cei care sunt și eligibili) vor fi considerați a se încadra prevederilor primului alineat al Articolului 1D¹², UNHCR a adoptat o poziție

Rezoluției AG 194 (III) nu au avut încă loc și că, în consecință, situația refugiaților palestinieni rămâne un subiect de preocupare serioasă...“ și că UNCCP „s-a dovedit incapabilă să găsească mijloacele necesare pentru a progresa în implementarea alin. 11 al Rezoluției AG 194 (III); și adresează din nou UNCCP rugămintea de a „continua eforturile în vederea aplicării respectivului alineat...“.

⁸ Mandatul UNRWA pentru „persoanele deplasate“ a fost acordat în baza Rezoluției AG NU 2252 (ES-V) din 4 iulie 1967 și a rezoluțiilor ulterioare ale AG. În esență, din teritoriul palestinian ocupat de Israel începând cu anul 1967 s-au deplasat două grupuri de „persoane deplasate“ de origine palestiniană, adică: (i) palestinienii care avea respectivul teritoriu drept teritoriu de origine; și (ii) „refugiații palestinieni“ care s-au refugiat în respectivul teritoriu înainte de 1967. Teritoriul în cauză cuprinde Cisiordania, inclusiv Ierusalimul de Est, și Fâșia Gaza.

⁹ Rezoluția AG NU 2452 (XXIII) A din 19 decembrie 1968 a făcut apel la returnarea „persoanelor deplasate“, după cum a fost reiterat ulterior, an de an, și în rezoluțiile AG NU. Cea mai recentă rezoluție este Rezoluția 67/115 din 18 decembrie 2012, care „[re]afirmă drepturile tuturor persoanelor deplasate în urma ostilităților din iunie 1967 și ulterioare de a se întoarce la casele lor sau fostele locuri de domiciliu din teritoriile ocupate de Israel începând cu 1967“ și accentuează nevoia „unei returnări accelerate a persoanelor deplasate“ și face apel la respectarea „unui mecanism convenit de comun acord de părți în Articolul XII al Declarației de principii privind aranjamentele de auto-guvernare interimară din 13 septembrie 1993, privind returnarea persoanelor deplasate care nu au fost respectate“; și accentuează necesitatea „unei returnări accelerate a persoanelor deplasate“.

¹⁰ Preocuparea AG NU față de descendenții atât ai „refugiaților palestinieni“, cât și ai „persoanelor deplasate“ a fost exprimată în Rezoluția AG NU 37/120 I din 16 decembrie 1982, care a solicitat Secretarului General al Națiunilor Unite, în cooperare cu Comisarul General al UNRWA, să elibereze cărți de identitate „tuturor refugiaților palestinieni și descendenților acestora [...] precum și tuturor persoanelor deplasate și celor care au fost împiedicate să se întoarcă la casele lor ca urmare a ostilităților din 1967 și descendenților acestora.“ În anul 1983, Secretarul General al Națiunilor Unite a prezentat un raport privind demersurile făcute în vederea implementării acestei rezoluții, dar s-a declarat „incapabil, în această etapă, să continue implementarea rezoluției“ în absența unor informații suplimentare [care să devină] disponibile în răspunsurile viitoare transmise de guverne“ (alin. 9. Doc. NU A/38/382, *Cărți de identitate speciale pentru toți refugiații palestinieni. Raportul Secretarului General*, 12 septembrie 1983). În perioada 1983 - 1987, rezoluțiile AG NU au renunțat să mai facă referire la problema cărților de identitate, pentru ca acest aspect să revină în atenție începând cu anul 1988, odată cu adoptarea Rezoluției 43/57 din 6 decembrie 1988, moment de la care AG a făcut an de an apel la eliberarea cărților de identitate doar refugiaților palestinieni și descendenților acestora din teritoriul palestinian ocupat de Israel începând cu 1967. Cea mai recentă rezoluție în acest sens este Rezoluția 67/116 din 18 decembrie 2012, alin. 20, care solicită „Comisarului General să demareze eliberarea cărților de identitate pentru refugiații palestinieni și descendenții acestora din Teritoriul Palestinian Ocupat“.

¹¹ *Bolbol*, nota de subsol 4 la alin. 53 și 57(1).

¹² *Idem*, la alin. 53 și 57(1).

diferită. Poziția UNHCR are la bază scopul dublu urmărit de Articolul 1D, și a anume de a evita suprapunerea de competențe și de a asigura continuitatea protecției și asistenței acordate refugiaților palestinieni.

Prin includerea acelor palestinieni care erau eligibili, precum și a celor care au beneficiat de protecție sau asistență, caracterul lor continuu de refugiați este astfel recunoscut. Aceștia vor avea dreptul de a beneficia de prevederile Convenției din 1951 doar dacă protecția sau asistența au încetat din orice motiv în conformitate cu al doilea alineat al Articolului 1D. Cu toate acestea, dacă acest caracter de refugiat nu este recunoscut în primă instanță - chiar dacă nu au avut ei înșiși nevoie de protecție sau asistență anterior - nu vor avea acces la regimul prevăzut de Articolul 1D care este special conceput pentru circumstanțele specifice ale acestora. O interpretare mai restrânsă a primului alineat al Articolului 1D va conduce în fapt la refuzarea protecției pentru mulți palestinieni care au nevoie de regimul de protecție prevăzute de Articolul 1D al Convenției din 1951 și, drept urmare, va crea anumite deficiențe de protecție în cadrul acestui regim.

În scopul posibilelor abordări ale acestui articol și al reconcilierii sale ca și chestiune reglementată de dreptul european, UNHCR ia notă de faptul că Articolul 3 al Directivei privind calificarea prevede că statele membre pot introduce sau menține standarde mai favorabile în procedura de determinare a celor care se califică pentru statutul de refugiat. Statelor membre li se recomandă astfel să adopte interpretarea mai favorabilă propusă de UNHCR care se aliază mai bine obiectului și scopului Articolului 1D.

3. Clauza de include conținută în al doilea alineat al Articolului 1D/a doua propoziție a Articolului 12(1)(a) - persoanele care sunt îndreptățite să beneficieze de prevederile Convenției din 1951/Directivei privind calificarea din cauza faptului că protecția sau asistența URWA au încetat „din orice motiv“

Formularea „au încetat din orice motiv“ din al doilea alineat al Articolului 1D al Convenției din 1951/Articolului 12(1)(a) al Directivei privind calificarea nu trebuie interpretată într-un sens restrictiv. Această formulare acoperă următoarele: (i) încetarea activității UNRWA ca agenție; (ii) încetarea activităților UNRWA; sau (iii) orice alt motiv obiectiv pe care o persoană de interes nu îl poate controla astfel încât respectiva persoană nu poate/nu mai poate să apeleze la protecția sau asistența UNRWA. Pentru o astfel de evaluare, prezintă relevanță atât barierele în calea protecției, cât și cele de natură practică, juridică sau de siguranță.¹³

Motivele obiective pentru care un solicitant nu poate să se întoarcă sau să (re)apeleze la protecție sau asistența UNRWA vor include, fără însă a se limita la:

- **Amenințările la adresa vieții, securității fizice sau libertății, sau orice alte motive legate de protecție.**
 - Exemple includ anumite situații, cum ar fi un conflict armat sau alte situații de violență, tulburări civile și starea generalizată de nesiguranță, sau evenimente care afectează în mod grav ordinea publică.
 - Acestea includ și amenințări sau riscuri de protecție cu un puternic caracter personal, cum ar fi violența sexuală și pe bază de gen, traficul de persoane și

¹³ *Intervenția verbală a UNHCR în fața Curții de Justiție a Uniunii Europene - Audierile în cazul El Kott și alții împotriva Ungariei (C-364/11)*, 15 mai 2012, disponibil la: <http://www.refworld.org/4fbd1e112.html>, la alin. 19.

exploatarea, tortura, tratamentele sau pedepsele inumane sau degradante, sau arestarea sau detenția arbitrară.

- **Bariere cu caracter practic, juridic sau de siguranță în calea returnării.**
 - **Barierele cu caracter practic** vor include imposibilitatea accesului pe teritoriu datorită închiderii frontierelor, blocării drumurilor sau închiderii rutelor de transport.
 - **Barierele cu caracter juridic** vor include absența documentației de călătorie sau de tranzit sau de reintrare sau de ședere sau refuzul autorităților din țara de primire de permite accesul respectivei persoane sau prelungirea documentelor de călătorie ale acesteia.
 - **Barierele legate de siguranță** vor include pericolele de pe traseu, cum ar fi câmpurile minate, luptele între diverse facțiuni, deplasarea fronturilor de luptă, atacurile bandiților sau amenințarea cu alte forme de hărțuire, violență sau exploatare.

Astfel, un palestinian care se încadrează prevederilor individuale ale Articolului 1D și care nu poate să se întoarcă într-o zonă de operațiuni a UNRWA, spre exemplu pentru că autoritățile refuză să îl primească sau să îi prelungească documentele de călătorie, este considerat refugiat în înțelesul Articolului 1D al Convenției din 1951.

Poziția UNHCR susține că atunci când protecția sau asistența UNRWA au încetat „din orice motiv“, în înțelesul Articolului 1D, un refugiat palestinian (care se încadrează domeniului individual de aplicare al Articolului 1D și este eligibil pentru asistența oferită de UNRWA), este automat îndreptățit să beneficieze de prevederile Convenției din 1951/Directivei privind calificarea.

În mare măsură similar cu poziția UNHCR, CJUE a reținut, în cazul *Mostafa Abed El Karem El Kott și alții împotriva Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal* că formularea „atunci când această protecție sau asistență au încetat din orice motiv“ (fără că situație respectivelor persoane de interes să fi fost definitiv soluționată în conformitate cu rezoluțiile relevante ale Adunării Generale a Națiunilor Unite), acoperă următoarele situații:

- Situațiile în care o persoană care, după ce a apelat la asistența UNRWA, încetează să mai beneficieze de aceasta dintr-un motiv pe care nu îl poate controla și independent de voința acesteia, care îl forțează să părăsească zona UNRWA și, în consecință, îl împiedică să beneficieze de asistența UNRWA. În această categorie sunt incluse situațiile în care un refugiat palestinian a fost forțat să părăsească zona de operațiuni a UNRWA unde siguranța acestuia este supusă unor riscuri serioase și în care UNRWA nu poate să garanteze condiții de trai pentru acesta în conformitate cu misiunea organizației.¹⁴
- Încetarea existenței UNRWA ca agenție sau încetarea activităților UNRWA. Aici este inclusă și situația în care UNRWA nu mai poate să își îndeplinească misiunea. Cu toate acestea, CJUE a reținut faptul că, în mod primordial, asistența efectivă oferită de UNRWA și nu existența UNRWA ca și agenție trebuie să

¹⁴ *El Kott*, nota de subsol 4, la alin. 65, 82(1).

înceteze pentru a se activa a doua propoziție a Articolului 12(1)(a).¹⁵

Concluziile CJUE privind înțelesul expresiei „au încetat din orice motiv“ sunt aproape identice cu poziția adoptată de UNHCR. De asemenea, CJUE a mai reținut și faptul că, în calitate de refugiați, aceste persoane sunt îndreptățite să beneficieze de prevederile Convenției din 1951 (și de standardele echivalente de tratament aplicate refugiaților pe baza Directivei privind calificarea).¹⁶

4. Aplicabilitatea Articolelor 1C, 1E sau 1F ale Convenției din 1951 pentru refugiații palestinieni

Articolele 1C, 1E sau 1F ale Convenției din 1951 se aplică refugiaților palestinieni care se încadrează domeniului de aplicare al celui de-al doilea alineat al Articolului 1D, chiar dacă ei rămân „refugiați palestinieni“ au „persoane deplasate“ a căror situație nu a fost încă soluționată în mod definitiv în conformitate cu rezoluțiile relevante ale Adunării Generale a Națiunilor Unite și vor fi altfel îndreptățite *ipso facto* să beneficieze de prevederile Convenției din 1951.

CJUE împărtășește viziunea UNHCR în acest sens, astfel încât clauzele de excludere conținute în Articolul 12(1)(b) sau (2) și (3) și clauzele de încetare conținute în Articolul 11(f), coroborat cu Articolul 14(1) al Directivei privind calificarea, se aplică palestinienilor care se încadrează domeniului de aplicare al celei de-a doua propoziții a Articolului 12(1)(a) al Directivei privind calificarea.¹⁷

**UNHCR
Mai 2013**

¹⁵ Idem, la alin. 56–58.

¹⁶ Idem, la alin. 71-74, 81 și 82(2).

¹⁷ Idem, la alin. 76, 77 și 82(2).