



Samling af Afgørelser

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT
E. TANCHEV
fremsat den 1. oktober 2020¹

Sag C-507/19

**Bundesrepublik Deutschland
mod
XT**

(anmodning om præjudiciel afgørelse indgivet af Bundesverwaltungsgericht (forbundsdomstol i forvaltningsretlige sager, Tyskland))

»Præjudiciel forelæggelse – område med frihed, sikkerhed og retfærdighed – asylpolitik – statsløs palæstinenser – bortfald af UNRWA's beskyttelse eller bistand – betingelser for tildeling af status som ipso facto-flygtning«

1. Med denne præjudicielle forelæggelse anmoder Bundesverwaltungsgericht (forbundsdomstol i forvaltningsretlige sager, Tyskland) Domstolen om at præcisere visse aspekter af artikel 12, stk. 1, litra a), i direktiv 2011/95/EU². Sagen omhandler spørgsmålet om, hvorvidt en palæstinensisk flygtning skal kvalificeres som enten »udelukket fra at blive anerkendt som flygtning« eller »ipso facto« (uden videre) har denne status i henhold til artikel 12, stk. 1, litra a), i direktiv 2011/95, og nærmere bestemt hvilken betydning ansøgerens ændring i opholdssted mellem to forskellige UNRWA-»operationsområder« forud for hans rejse til en medlemsstat i Den Europæiske Union kan have for denne kvalificering. Ansøgeren opholdt sig i første omgang i Syrien, men flyttede efterfølgende til Libanon i en længere periode og vendte dernæst tilbage til Syrien i en kort periode forud for, at han rejste til Tyskland ad landvejen. Den forelæggende ret ønsker vejledning om det geografiske område, der skal tages i betragtning i forbindelse med behandlingen af ansøgerens status i henhold til direktivets artikel 12, stk. 1, litra a).

I. Retsforskrifter

A. International ret

1. Genèvekonventionen

2. Konventionen om flygtninges retsstilling af 28. juli 1951, undertegnet i Genève den 28. juli 1951 (*United Nations Treaty Series*, bind 189, s. 150, nr. 2545 (1954)), trådte i kraft den 22. april 1954. Den blev suppleret af protokollen om flygtninges retsstilling, indgået i New York den 31. januar 1967, der trådte i kraft den 4. oktober 1967 (herefter »Genèvekonventionen«).

1 – Originalsprog: engelsk.

2 – Europa-Parlamentets og Rådets direktiv af 13.12.2011 om fastsættelse af standarder for anerkendelse af tredjelandstatsborgere eller statsløse som personer med international beskyttelse, for en ensartet status for flygtninge eller for personer, der er berettiget til subsidiær beskyttelse, og for indholdet af en sådan beskyttelse (EUT 2011, L 337, s. 9).

3. Genèvekonventionens artikel 1, afsnit A, definerer bl.a. udtrykket »flygtning«, som det skal forstås i denne retsakt, og artikel 1, afsnit D, bestemmer følgende:

»Denne konvention skal ikke finde anvendelse på personer, som for nærværende nyder beskyttelse eller bistand fra andre organer eller institutioner under De Forenede Nationer end De Forenede Nationers højkommissær for flygtninge.

Såfremt af en eller anden grund denne beskyttelse eller bistand er bortfaldet, uden at disse personers forhold er blevet endeligt fastlagt i overensstemmelse med de derpå sigtende beslutninger, vedtagne af De Forenede Nationers plenarforsamling, skal disse personer uden videre være berettiget til at nyde de i denne konvention omhandlede fordele.«

2. UNRWA

4. Resolution nr. 302 (IV) fra De Forenede Nationers Generalforsamling af 8. december 1949 om hjælp til palæstinensiske flygtninge oprettede De Forenede Nationers Nødhjælps- og Arbejdsagentur for palæstinensiske Flygtninge i Mellemøsten (herefter »UNRWA«). Agenturets mandat er jævnligt blevet fornyet, og dets nuværende mandat udløber den 30. juni 2023³. Agenturets opgave er at tjene palæstinensiske flygtninges velfærd og menneskelige udvikling.

3. UNHCR

5. De Forenede Nationers Højkommissariat for Flygtninge (herefter »UNHCR«) blev oprettet den 14. december 1950 ved resolution nr. 428 (V) fra De Forenede Nationers Generalforsamling. UNHCR er et organ, der hører under FN i henhold til FN-pagtens artikel 22.

B. EU-retten

6. Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2011/95/EU af 13. december 2011 om fastsættelse af standarder for anerkendelse af tredjelandsstatsborgere eller statsløse som personer med international beskyttelse, for en ensartet status for flygtninge eller for personer, der er berettiget til subsidiær beskyttelse, og for indholdet af en sådan beskyttelse omarbejdede og ophævede direktiv 2004/83/EF⁴ for klarhedens skyld, idet der var blevet foretaget en række materielle ændringer til dette direktiv. Artikel 12, stk. 1, litra a), forblev imidlertid uændret.

7. Det fremgår af fjerde betragtning til direktiv 2011/95, at Genèvekonventionen og protokollen udgør hovedhjørnestenen i det internationale retssystem til beskyttelse af flygtninge. Ordlyden af fjerde betragtning til dette direktiv svarer til ordlyden af tredje betragtning til direktiv 2004/83.

8. Det fremgår af 12. betragtning til direktiv 2011/95, at hovedformålet med dette direktiv dels er at sikre, at medlemsstaterne anvender fælles kriterier til identifikation af personer, som reelt har behov for international beskyttelse, dels at sikre, at der findes et minimum af ydelser til fordel for disse personer i alle medlemsstater. 6. betragtning til direktiv 2004/83 havde samme ordlyd.

3 – Jf. resolution vedtaget af FN's Generalforsamling den 13.12.2019, A/RES/74/83.

4 – Rådets direktiv af 29.4.2004 om fastsættelse af minimumsstandarder for anerkendelse af tredjelandsstatsborgere eller statsløse som flygtninge eller som personer, der af anden grund behøver international beskyttelse, og indholdet af en sådan beskyttelse (EUT 2004, L 304, s. 12).

9. 22.-24. betragtning til direktiv 2011/95 har følgende ordlyd:

- »22) De Forenede Nationers Højkommissariat for Flygtninge kan give medlemsstaterne en værdifuld vejledning i forbindelse med anerkendelse af flygtningestatus i henhold til Genèvekonventionens artikel 1.
- 23) Der bør fastsættes standarder for definitionen og indholdet af flygtningestatus som en vejledning til medlemsstaternes kompetente nationale myndigheder i forbindelse med anvendelse af Genèvekonventionen.
- 24) Det er nødvendigt at indføre fælles kriterier for anerkendelse af asylansøgere som flygtninge i overensstemmelse med Genèvekonventionens artikel 1.«

10. Artikel 1 i direktiv 2011/95 med overskriften »Formål« bestemmer følgende:

»Formålet med dette direktiv er at fastsætte standarder for anerkendelse af tredjelandstatsborgere eller statsløse som personer med international beskyttelse, for en ensartet status for flygtninge eller for personer, der er berettiget til subsidær beskyttelse, og for indholdet af en sådan beskyttelse.«

11. Artikel 2 i direktiv 2011/95, der har overskriften »Definitioner«, har følgende ordlyd:

»I dette direktiv forstås ved:

- a) »international beskyttelse«: flygtningestatus og subsidær beskyttelsesstatus som defineret i litra e) og g)
- b) »person med international beskyttelse«: en person, som er blevet tildelt flygtningestatus, jf. litra e), eller subsidær beskyttelsesstatus, jf. litra g)
- c) »Genèvekonventionen«: konventionen om flygtninges retsstilling, undertegnet i Genève den 28. juli 1951, som ændret ved New York-protokollen af 31. januar 1967
- d) »flygtning«: en tredjelandstatsborger, som i kraft af en velbegrunnet frygt for forfølgelse på grund af race, religion, nationalitet, politisk anskuelse eller tilhørsforhold til en bestemt social gruppe opholder sig uden for det land, hvor den pågældende er statsborger, og som ikke kan eller, på grund af en sådan frygt, ikke vil påberåbe sig dette lands beskyttelse, eller en statsløs person, som opholder sig uden for det land, hvor han tidligere havde sit sædvanlige opholdssted, af samme grunde som anført ovenfor, og som ikke kan eller, på grund af en sådan frygt, ikke vil vende tilbage til dette land, og som ikke er omfattet af artikel 12
- e) »flygtningestatus«: en medlemsstats anerkendelse af en tredjelandstatsborger eller statsløs som flygtning
- f) »person, der er berettiget til subsidær beskyttelse«: en tredjelandstatsborger eller statsløs, der ikke anerkendes som flygtning, men for hvem der er alvorlig grund til at antage, at vedkommende, hvis han eller hun sendes tilbage til sit hjemland eller, for så vidt angår en statsløs, til det land, hvor han eller hun tidligere havde sit sædvanlige opholdssted, vil løbe en reel risiko for at lide alvorlig overlast som defineret i artikel 15, og som ikke er omfattet af artikel 17, stk. 1 og 2, og som ikke kan eller, på grund af en sådan risiko, ikke vil påberåbe sig dette lands beskyttelse
- g) »subsidær beskyttelsesstatus«: en medlemsstats anerkendelse af en tredjelandstatsborger eller statsløs som værende en person, der er berettiget til subsidær beskyttelse

- h) »ansøgning om international beskyttelse«: en anmodning, der indgives af en tredjelandstatsborger eller statsløs om beskyttelse fra en medlemsstat, når der er grundlag for at antage, at ansøgeren søger om flygtningestatus eller subsidiær beskyttelsesstatus, og vedkommende ikke udtrykkeligt anmoder om anden form for beskyttelse, der ikke er omfattet af dette direktiv, og som kan søges særskilt
- i) »ansøger«: en tredjelandstatsborger eller statsløs, der har indgivet en ansøgning om international beskyttelse, hvorom der endnu ikke er truffet endelig afgørelse

[...]

- n) »hjemland«: det land eller de lande, hvor ansøgeren er statsborger eller, for så vidt angår statsløse, har haft sit sædvanlige opholdssted.«

12. Artikel 5 i direktiv 2011/95, der bærer overskriften »Behov for international beskyttelse, som opstår på stedet«, bestemmer i stk. 3:

»Med forbehold af bestemmelserne i Genèvekonventionen kan medlemsstaterne bestemme, at en ansøger, der indgiver en efterfølgende ansøgning, som hovedregel ikke skal indrømmes flygtningestatus, hvis risikoen for forfølgelse skyldes omstændigheder, som ansøgeren selv har forårsaget, efter at han forlod hjemlandet.«

13. Artikel 11 med overskriften »Ophør« bestemmer følgende:

»1. En [...] statsløs ophører med at være anerkendt som flygtning, hvis den pågældende [...]:

[...]

- f) [...] kan vende tilbage til det land, hvor den pågældende havde sit sædvanlige opholdssted, fordi de omstændigheder, ifølge hvilke den pågældende er blevet anerkendt som flygtning, ikke længere består.

2. I de i [stk. 1, litra f),] omhandlede tilfælde skal medlemsstaterne tage hensyn til, hvorvidt ændringen af omstændighederne er af en så væsentlig og ikke blot midlertidig karakter, at flygtningens frygt for forfølgelse ikke længere kan anses for at være velbegrundet.

3. [Stk. 1, litra f),] finder ikke anvendelse på en flygtning, der kan påberåbe sig tvingende grunde angående tidligere forfølgelse til ikke at ville søge beskyttelse [...] hvis den pågældende er statsløs, i det land, hvor vedkommende tidligere havde sit sædvanlige opholdssted.«

14. Artikel 12, der har overskriften »Udelukkelse«, bestemmer følgende:

»1. En [...] statsløs er udelukket fra at blive anerkendt som flygtning, hvis:

- a) den pågældende falder inden for anvendelsesområdet for artikel 1, afsnit D, i Genèvekonventionen om beskyttelse eller bistand fra andre FN-organer eller -agenturer end De Forenede Nationers Højkommissær for Flygtninge. Hvis en sådan beskyttelse eller bistand af en eller anden grund er bortfaldet, uden at de pågældendes stilling er definitivt afgjort i overensstemmelse med de relevante resolutioner, der er vedtaget af FN's Generalforsamling, skal sådanne personer uden videre have ret til at blive omfattet af dette direktivs bestemmelser,

[...]«

15. Artikel 14, der bærer overskriften »Tilbagekaldelse og afslutning af eller afslag på forlængelse af flygtningestatus«, er affattet som følger:

»1. [...] medlemsstaterne [skal] tilbagekalde, afslutte eller afslå at forlænge en [...] statsløs persons flygtningestatus, der er tildelt af et regeringsorgan, et administrativt organ, et retsligt eller kvasiretligt organ, såfremt den pågældende ikke længere opfylder betingelserne for at blive betragtet som flygtning, jf. artikel 11.

[...]

3. Medlemsstaterne skal tilbagekalde, afslutte eller afslå at forlænge en [...] statsløs persons flygtningestatus, såfremt den berørte medlemsstat, efter at den pågældende er blevet tildelt flygtningestatus, konstaterer, at den pågældende:

a) burde have været eller er udelukket fra at opnå flygtningestatus, jf. artikel 12,

[...]«

II. De faktiske omstændigheder i hovedsagen og de præjudicielle spørgsmål

16. Ifølge forelæggelsesafgørelsen er XT (herefter endvidere »ansøgeren«) en statsløs person af palæstinensisk afstamning, der blev født i 1991 i Damaskus, Syrien. Han er registreret hos UNRWA som en palæstinensisk flygtning i den i den sydlige del af Damaskus beliggende lejr Jarmuk.

17. Fra et ikke nærmere angivet tidspunkt i oktober 2013 og frem til den 20. november 2015 opholdt han sig i Libanon, hvor han fik midlertidig ansættelse eller havde tilfældige job. Det fremgår ikke tydeligt af forelæggelsesafgørelsen, om han anmodede om og/eller modtog nogen konkret bistand fra UNRWA i denne periode.

18. XT forlod dernæst Libanon og rejste til Qudsaya, Syrien, hvor han kortvarigt opholdt sig hos familiemedlemmer. Nogle dage senere forlod han Syrien og rejste til Tyskland ad landvejen. Det præcise omfang af hans ophold i Syrien fremgår ikke klart af sagens akter, men ifølge indlæggene fra Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (forbundskontoret for migration og flygtninge, Tyskland) forlod han Libanon »i slutningen af november«. Han kunne således højst have opholdt sig i Syrien i ti dage, før han rejste til Tyskland. Ifølge forelæggelsesafgørelsen havde Jordan og Libanon, på det tidspunkt, hvor XT forlod Syrien, allerede lukket deres grænser for palæstinensiske flygtninge fra Syrien.

19. Som følge af omstændighederne omkring krigen og konflikten i Syrien kunne UNRWA alene yde stærkt begrænset beskyttelse og bistand i det syriske operationsområde⁵ på det tidspunkt, hvor XT forlod landet⁶. Ifølge agenturet selv fortsatte det imidlertid med at yde bistand i det syriske operationsområde og »opretholdt den budgetstøttede sundhedspleje i programmerne, uddannelse, erhvervsuddannelse, mikrofinansiering, støtte til unge samt sociale tjenester« trods de komplekse udfordringer med tilpasninger til de vanskelige omstændigheder, der var forbundet med den væbnede konflikt⁷.

20. XT ankom til Tyskland i december 2015 og ansøgte om asyl i februar 2016. Han blev tildelt subsidær beskyttelse af forbundskontoret for migration og flygtninge ved afgørelse af 29. august 2016, men blev nægtet status som flygtning. Ved dom af 24. november 2016 gav Verwaltungsgericht (forvaltningsdomstol, Tyskland) ansøgeren medhold i hans søgsmål og fastslog, at han skulle tildeles status som flygtning.

21. Oberverwaltungsgericht (appeldomstol i forvaltningsretlige sager, Tyskland) forkastede under ankesagen den appel, der var iværksat af Bundesrepublik Deutschland (forbundsrepublikken Tyskland) af dommen, der var afsagt af Verwaltungsgericht (forvaltningsdomstol), idet den i det væsentlige fastslog, at XT i sin egenskab af statsløs palæstinenser var en flygtning som omhandlet i de retsfor skrifter, der gennemførte artikel 12, stk. 1, litra a), i direktiv 2011/95 i tysk ret. Ifølge Oberverwaltungsgericht (appeldomstol i forvaltningsretlige sager) var XT omfattet af UNRWA's beskyttelse, og denne beskyttelse var bortfaldet som følge af omstændigheder, som han ikke havde indflydelse på. Oberverwaltungsgericht (appeldomstol i forvaltningsretlige sager) fastslog, at han befandt sig i en særdeles usikker personlig situation, da han forlod Syrien, og at han ikke havde adgang til beskyttelse fra UNRWA i de øvrige dele af agenturets operationsområde, idet Jordan og Libanon allerede havde lukket deres grænser for palæstinensiske flygtninge fra Syrien. Den fastslog, at han så sig nødsaget til at forlade området som følge af omstændigheder, der ikke var udtryk for hans vilje, og at den ikke kunne anses for frivillig. Den fastslog, at dette blev bekræftet ved den omstændighed, at han blev tildelt subsidær beskyttelse⁸.

22. Forbundsrepublikken Tyskland har iværksat en revisionsanke ved Bundesverwaltungsgericht (forbundsdomstol i forvaltningsretlige sager).

23. Den nævnte ret har udsat sagen og forelagt Domstolen følgende spørgsmål:

»1) Skal der ved bedømmelsen af, om en statsløs palæstinenser ikke længere modtager beskyttelse eller bistand fra UNRWA i henhold til artikel 12, stk. 1, litra a), andet punktum, i direktiv 2011/95/EU i territorial henseende alene lægges vægt på det aktuelle operationsområde (Gazastriben, Jordan, Libanon, Syrien, Vestbredden), hvor den statsløse, da vedkommende forlod UNRWA's bemyndigede område, havde faktisk ophold (her: Syrien), eller skal der også inddrages flere af de operationsområder, hvor UNRWA er bemyndiget?

5 – UNRWA henviser rutinemæssigt til Vestbredden, Gazastriben, Syrien, Libanon og Jordan som ét »operationsområde« og til alle fem områder samlet som dets »operationsområde«. Denne terminologi er endvidere blevet anvendt i Domstolens praksis, jf. dom af 17.6.2010, Bolbol (C-31/09, EU:C:2010:351, præmis 7), af 19.12.2012, Abed El Karem El Kott m.fl. (C-364/11, EU:C:2012:826, præmis 7), og af 25.7.2018, Alheto (C-585/16, EU:C:2018:584, præmis 7); jf. ligeledes generaladvokat Sharpstons forslag til afgørelse Bolbol (C-31/09, EU:C:2010:119, punkt 11 og fodnote 10), der henviser til UNRWA Consolidated Eligibility and Registration Instructions (herefter »CERI«), punkt VII.E.

6 – Det fremgår af resuméet af UNRWA annual operational report 2015, s. 1, at kun 44 UNRWA-skoler ud af 118 fortsatte med at fungere (selv om de blev suppleret af 55 skoler med eftermiddagsskole), at 15 ud af agenturets 23 sundhedscentre forblev åbne, og at kun tre ud af seks runder med kontantbidrag var blevet foretaget som følge af manglende finansiering.

7 – UNRWA's websted anfører for tiden under overskriften »What we do – Emergency Response«, at »den verserende konflikt i Syrien har udviklet sig til en af mest alvorlige udfordringer, som UNRWA har stået over for i de seks årtier, hvor det har arbejdet med palæstinensiske flygtninge. I takt med, at volden fortsætter, forværres konsekvenserne for de palæstinensiske flygtninge, hvilket har ført til, at mere end 50% af de registrerede flygtninge, herunder mere end 270 000 i selve Syrien, er blevet fordrevet. Trods de betydelige udfordringer fortsætter agenturet med at yde de palæstinensiske flygtninge i Syrien og de, der er flygtet til nabolande inden for UNRWA-operationsområder, herunder Libanon og Jordan, nødhjælp, sundhedsbeskyttelse og uddannelsesytelser sammen med fortsat mikrofinansiering til støtte af overlevelsesstrategier for mikroiværksættere«. Jf. <https://www.unrwa.org/what-we-do/emergency-response> (sidst tilgået den 28.9.2020).

8 – Forelæggelsesafgørelsens punkt 4.

- 2) Såfremt der ikke alene skal lægges vægt på operationsområdet på udrejsetidspunktet: Skal der altid og uafhængigt af andre betingelser lægges vægt på alle operationsområder i det bemyndigede område? I benægtende fald: Skal der alene tages hensyn til flere operationsområder, såfremt den statsløse havde en væsentlig (territorial) tilknytning hertil? Og kræves der for at kunne tale om en sådan tilknytning, at der har været tale om et sædvanligt opholdssted – på tidspunktet for udrejsen eller på et tidligere tidspunkt? Skal der tages hensyn til yderligere omstændigheder i forbindelse med undersøgelsen af, om der er tale om en væsentlig (territorial) tilknytning? I bekræftende fald: Hvilke? Er det afgørende, om den statsløse på det tidspunkt, hvor den pågældende forlod UNRWA's bemyndigede område, havde haft en rimelig mulighed for at rejse til det relevante operationsområde?
 - 3) Har en statsløs, som forlader UNRWA's bemyndigede område, fordi den pågældende på det operationsområde, hvor vedkommende har sit faktiske opholdssted, befinder sig i en særdeles usikker personlig situation, og fordi det i det pågældende område ikke er muligt for UNRWA at give den statsløse beskyttelse eller bistand, også i medfør af artikel 12, stk. 1, litra a), andet punktum, i direktiv 2011/95/EU uden videre ret til at blive omfattet af dette direktivs bestemmelser, hvis den statsløse tidligere har begivet sig ind på dette operationsområde uden at have befundet sig i en særdeles usikker personlig situation i operationsområdet for sit tidligere ophold og uden efter de foreliggende omstændigheder på tidspunktet for sin udrejse at have kunnet regne med dels at kunne opnå beskyttelse eller bistand fra UNRWA i det operationsområde, som den pågældende nu rejser ind i, dels inden for en overskuelig tidsramme at kunne vende tilbage til det operationsområde, som vedkommende kom fra?
 - 4) Skal der ved vurderingen af spørgsmålet om, hvorvidt en statsløs ikke kan tildeles status som ipso facto-flygtning, fordi betingelserne i artikel 12, stk. 1, litra a), andet punktum, i direktiv 2011/95/EU som følge af udrejsen fra UNRWA's bemyndigede område ikke længere er opfyldt, alene lægges vægt på operationsområdet for det seneste sædvanlige opholdssted? I benægtende fald: Skal der herudover tilsvarende tages hensyn til de områder, som i medfør af det andet spørgsmål er afgørende i forbindelse med tidspunktet for udrejse? I benægtende fald: Efter hvilke kriterier skal det afgøres, hvilke områder der skal tages hensyn til på tidspunktet for stillingtagen til ansøgningen? Er viljen hos de (statslige eller kvasistatslige) myndigheder i det relevante operationsområde til (igen) at modtage den statsløse en forudsætning for at kunne konkludere, at betingelserne i artikel 12, stk. 1, litra a), andet punktum, i direktiv 2011/95/EU ikke er opfyldt?
 - 5) I tilfælde af, at operationsområdet for det (sidste) sædvanlige ophold er relevant for spørgsmålet om, hvorvidt betingelserne i artikel 12, stk. 1, litra a), andet punktum, i direktiv 2011/95/EU er opfyldt: Hvilke kriterier er afgørende for konstateringen af sædvanligt ophold? Stilles der krav om et lovligt, af opholdsstaten godkendt ophold? I benægtende fald: Stilles der i hvert fald krav om, at de ansvarlige myndigheder i operationsområdet har kendskab til og accepterer den pågældende statsløses ophold? I bekræftende fald: Er det et krav, at de ansvarlige myndigheder har konkret viden om den enkelte statsløses tilstedeværelse, eller er kendskab til og accept af den pågældendes ophold som del af en større gruppe af personer tilstrækkelig? I benægtende fald: Er alene et længere faktisk ophold tilstrækkeligt?»
24. Der er indgivet skriftlige indlæg af den belgiske og den tyske regering samt af forbundskontoret for migration og flygtninge og af Europa-Kommissionen. Den tyske og den franske regering har afgivet mundtlige indlæg i retsmødet, der blev afholdt den 10. juni 2020.

III. Bedømmelse

A. Indledende bemærkninger

25. Det er min opfattelse, at det forud for en stillingtagen til de præjudicielle spørgsmål er nyttigt at fremføre et par indledende bemærkninger for så vidt angår henholdsvis direktiv 2011/95 og det geografiske omfang af UNRWA's operationer.

1. Direktiv 2011/95

26. Direktiv 2011/95 blev vedtaget den 13. december 2011. Det omarbejdede og ophævede direktiv 2004/83. Selv om der blev foretaget ændringer i andre dele af direktivet, er artikel 12, stk. 1, litra a), i disse to direktiver indholdsmæssigt identiske; der blev alene foretaget ortografiske ændringer. Retspraksis vedrørende artikel 12, stk. 1, litra a), i direktiv 2004/83 bør følgelig finde tilsvarende anvendelse på artikel 12, stk. 1, litra a), i direktiv 2011/95.

27. Artikel 12, stk. 1, litra a), indeholder to dele. Den første del udelukker en person, der falder inden for anvendelsesområdet for Genèvekonventionens artikel 1, afsnit D, fra »at blive anerkendt som flygtning« som omhandlet i direktivet. Artikel 1, afsnit D, første punktum, udelukker personer, der »for nærværende nyder« beskyttelse eller bistand fra UNRWA⁹ fra Genèvekonventionens anvendelsesområde (udelukkelsesklausulen). Artikel 1, afsnit D, andet punktum, bestemmer, at såfremt »af en eller anden grund denne beskyttelse eller bistand er bortfaldet«, uden at disse personers forhold er blevet endeligt fastlagt i overensstemmelse med de derpå sigtende beslutninger, vedtaget af FN's Generalforsamling, skal disse personer uden videre (ipso facto) være berettiget til at nyde de i Genèvekonventionen omhandlede fordele (inklusionsklausulen). Det er åbenbart, at forholdene for de palæstinensiske flygtninge, der er registreret hos UNRWA, endnu ikke er blevet fastlagt på en sådan måde¹⁰. Den engelske sprogversion af artikel 12, stk. 1, litra a), andet punktum, i direktiv 2011/95 gentager ordret artikel 1, afsnit D, andet punktum, idet kun ordet »konvention« erstattes med »direktiv«¹¹. Det er således en logisk konsekvens heraf, ligesom det er fast retspraksis, at inklusionsklausulen i artikel 12, stk. 1, litra a), andet punktum, kun finder anvendelse, såfremt udelukkelsesklausulen i artikel 12, stk. 1, litra a), første punktum, finder anvendelse¹².

28. Genèvekonventionen omfatter kun »flygtninge«, mens direktiv 2011/95 og direktiv 2004/83 også omhandler »subsidiær beskyttelse«. Selv om udelukkelsesklausulen i henhold til Genèvekonventionens artikel 1, afsnit D, af denne grund omfatter hele konventionen, omfatter udelukkelse i henhold til artikel 12, stk. 1, litra a), i de to direktiver alene status som »flygtning«. En person kan følgelig være udelukket fra at blive anerkendt som flygtning i henhold til denne bestemmelse i direktiv 2011/95 og fortsat være berettiget til subsidiær beskyttelse.

29. Domstolen har for så vidt angår direktiv 2011/95 gentagne gange fastslået, at det tydeligt fremgår af 4., 23. og 24. betragtning til direktivet, at Genèvekonventionen udgør hovedhjørnestenen i det internationale retssystem til beskyttelse af flygtninge, og at direktivets bestemmelser om betingelserne for tildeling af flygtningestatus og om indholdet af sidstnævnte blev vedtaget som en vejledning til medlemsstaternes kompetente myndigheder i forbindelse med deres anvendelse af denne konvention

9 – Genèvekonventionens artikel 1, afsnit D, og artikel 12, stk. 1, litra a), i direktiv 2011/95 nævner »beskyttelse eller bistand fra andre FN-organer eller -agenturer end De Forenede Nationers Højkommissariat for Flygtninge«. Det er i praksis kun UNRWA, der er omfattet af dette udtryk.

10 – Jf. eksempelvis resolution vedtaget af FN's Generalforsamling den 13.12.2019, A/RES/74/85.

11 – Den franske sprogversion af artikel 12, stk. 1, litra a), afviger fra den franske version af den tilsvarende bestemmelse i Genèvekonventionen; dette er imidlertid kun tilfældet rent ordlydsmæssigt og ikke indholdsmæssigt, og forskellene synes kun at bringe den franske og den engelske version af direktivet på linje med hinanden.

12 – Dom af 17.6.2010, Bolbol (C-31/09, EU:C:2010:351, præmis 55 og 56).

på grundlag af fælles begreber og kriterier¹³, og at fortolkningen af direktivets bestemmelser, ligesom bestemmelserne i direktiv 2004/83, derfor skal ske i lyset af dets generelle opbygning og formål samt under iagttagelse af Genèvekonventionen og andre relevante aftaler som omhandlet i artikel 78, stk. 1, TEUF¹⁴. Domstolen har endvidere fastslået, at disse bestemmelser, ligesom som det tydeligt fremgår af tiende betragtning til direktiv 2004/83, skal fortolkes under iagttagelse af de grundlæggende rettigheder og de principper, som bl.a. anerkendes i chartret¹⁵.

2. Det geografiske anvendelsesområde for UNRWA's operationer

30. UNRWA opererer inden for et *operationsområde*, der består af fem *operationsområder*, nærmere bestemt Vestbredden, Gaza, Jordan, Libanon og Syrien¹⁶, hvor det yder beskyttelse og/eller bistand¹⁷ til palæstinensiske flygtninge og visse andre kategorier af modtagere, som eksempelvis »fattige i Jerusalem og Gaza« og ikke-registrerede personer, som er blevet fordrevet som følge af konflikten i 1967 og efterfølgende konflikter¹⁸. Det fremgår af forelæggelsesafgørelsens beskrivelse af de faktiske omstændigheder i sagen, at XT er en »palæstinensisk flygtning«. De to operationsområder, som XT har opholdt sig i, befinder sig i to forskellige suveræne stater, Syrien og Libanon. De udgør imidlertid begge en del af UNRWA's »operationsområde«.

31. UNRWA kontrollerer ikke områderne i dets operationsområder og befinder sig ikke i en position, hvor det kan give eller nægte en registreret palæstinensisk flygtning adgang til det område, som det pågældende operationsområde dækker. Den faktiske tilgængelighed kan følgelig (og vil ofte) være afhængig af de politikker, som de skiftende regeringer eller kvasiregeringer, der kontrollerer det relevante område, fører på det relevante tidspunkt.

13 – Jf. dom af 13.9.2018, Ahmed (C-369/17, EU:C:2018:713, præmis 40 og den deri nævnte praksis), og af 14.5.2019, M m.fl. (Tilbagekaldelse af flygtningestatus) (C-391/16, C-77/17 og C-78/17, EU:C:2019:403, præmis 81), og i samme retning for så vidt angår de tilsvarende betragtninger, 3., 16. og 17. betragtning til direktiv 2004/83, dom af 17.6.2010, Bolbol (C-31/09, EU:C:2010:351, præmis 37), af 19.12.2012, Abed El Kareem El Kott m.fl. (C-364/11, EU:C:2012:826, præmis 42), og af 31.1.2017, Lounani (C-573/14, EU:C:2017:71, præmis 41).

14 – Dom af 19.12.2012, Abed El Kareem El Kott m.fl. (C-364/11, EU:C:2012:826, præmis 43), og af 13.9.2018, Ahmed (C-369/17, EU:C:2018:713, præmis 40 og 41).

15 – Dom af 2.3.2010, Salahadin Abdulla m.fl. (C-175/08, C-176/08, C-178/08 og C-179/08, EU:C:2010:105, præmis 52-54), af 19.12.2012, Abed El Kareem El Kott m.fl. (C-364/11, EU:C:2012:826, præmis 43), og af 2.12.2014, A m.fl. (C-148/13 – C-150/13, EU:C:2014:2406, præmis 45 og 46).

16 – Denne terminolog anvendes i resolutioner fra FN's Generalforsamling vedrørende UNRWA samt i UNRWA's materiale, der beskriver agenturet og dets aktiviteter. Jf. eksempelvis niende betragtning til FN's Generalforsamlings resolution A/RES/69/88 af 5.12.2014 og 25. betragtning til FN's Generalforsamlings resolution A/RES/72/82 af 7.12.2017, der henviser til »all fields of operation, namely Jordan, the Syrian Arab Republic and the Occupied Palestinian territory«. Jf. ligeledes 15. betragtning til resolution vedtaget af FN's Generalforsamling den 9.12.2015 – Operation of [UNRWA] for Palestine Refugees in the Near East, A/RES/70/85. Det er ligeledes blevet anvendt af Domstolen i dom af 17.6.2010, Bolbol (C-31/09, EU:C:2010:351, præmis 7), af 19.12.2012, Abed El Kareem El Kott m.fl. (C-364/11, EU:C:2012:826, præmis 7), og af 25.7.2018, Alheto (C-585/16, EU:C:2018:584, præmis 7).

17 – Jeg er klar over, at spørgsmålet om, hvorvidt UNRWA faktisk yder »beskyttelse«, og hvorvidt agenturet har et »beskyttelsesmandat«, er genstand for tvivl. Generaladvokat Sharpston har i sit forslag til afgørelse i El Kott-sagen givet udtryk for den opfattelse, at UNRWA »ikke [er] oprettet til at yde palæstinensiske flygtninge »beskyttelse«, og organet har aldrig nogensinde ydet en sådan beskyttelse«, og indtager derved den holdning, at ordet »beskyttelse« i denne forbindelse skal fortolkes indskrænkende (jf. punkt 66 og fodnote 6 og 30 i dette forslag til afgørelse), og fokuserer på, at der ikke findes nogen politistyrke eller anden efterretningstjeneste, der er underlagt agenturets kontrol. UNRWA har selv indtaget en anderledes holdning, hvilket bl.a. kommer til udtryk i dets publikation »Protecting Palestine refugees«. I denne publikation anfører agenturet, at dets »beskyttelsesmandat« er blevet anerkendt af FN's Generalforsamling ved dens anerkendelse af »the valuable work done by the Agency in providing *protection* to the Palestinian people, in particular Palestine refugees«, hvilket fremgår af FN's Generalforsamlings resolution A/RES/69/88 af 5.12.2014. (Samme sprogbrug anvendes i FN's Generalforsamlings resolution A/RES/72/82 af 7.12.2017.) Disse resolutioner roser endvidere agenturet for dets ekstraordinære indsats i forbindelse med at yde »shelter [...] *protection* and other humanitarian assistance« under »military operations of July and August 2014« og indeholder »special commendation« til agenturet for »the essential role it has played for over [60/65] years in providing vital services for the [...] *protection* of the Palestine refugees [...]«. En stillingtagen til disse spørgsmål er ikke afgørende med henblik på at besvare de præjudicielle spørgsmål i den foreliggende sag.

18 – Jf. CERI, punkt I og III. »Palæstinensiske flygtninge« defineres i CERI som »personer, der normalt var bosat i Palæstina i perioden fra den 1.6.1946 til den 15.5.1948, og som mistede såvel deres hjem som forsørgelsesgrundlag som følge af konflikten i 1948«, samt efterkommere af disse mandlige palæstinensiske flygtninge. Registrering som flygtning hos UNRWA er fortsat mulig for medlemmer af denne kategori (jf. CERI, punkt III.A.1). I dette forslag til afgørelse anvendes udtrykket »palæstinensiske flygtninge« – når det ikke indgår i citationstegn – som betegnelse for den bredere kategori af flygtninge af palæstinensisk afstamning.

B. Det første og det andet spørgsmål

32. Med det første og det andet spørgsmål, som jeg vil foretage en samlet behandling af, ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt vejledning om det geografiske område, der skal tages i betragtning ved bedømmelsen af, hvorvidt UNRWA's bistand eller beskyttelse er »bortfaldet« for så vidt angår en bestemt person, der tidligere har gjort krav på denne bistand eller beskyttelse. Spørgsmålene vedrører specifikt »inklusionsklausulen« i artikel 12, stk. 1, litra a), andet punktum, i direktiv 2011/95 og Genèvekonventionens artikel 1, afsnit D, andet punktum¹⁹. Forelæggelsesafgørelsen er baseret på præmissen om, at udelukkelsesklausulen i artikel 12, stk. 1, litra a), første punktum, og artikel 1, afsnit D, første punktum, finder anvendelse på de faktiske omstændigheder i hovedsagen. Jeg har til brug for min bedømmelse lagt til grund, at dette er tilfældet.

1. Sammenfatning af parternes argumenter

33. Parterne, der har indgivet skriftlige indlæg – Kommissionen, Belgien, Tyskland og forbundskontoret for migration og flygtninge – er alle ved bedømmelsen af, hvorvidt UNRWA's beskyttelse eller bistand med henblik på artikel 12, stk. 1, litra a), er bortfaldet for så vidt angår en person, enige om, at det ikke kun er det operationsområde, hvor den omhandlede person senest har opholdt sig, der skal tages i betragtning. Kommissionen har – hvilket jeg generelt er enig i – anført, at der skal tages hensyn til de UNRWA-operationsområder, som faktisk er tilgængelige for den omhandlede person²⁰, når vedkommende forlader UNRWA-operationsområdet, samt de operationsområder, der er tilgængelige for den omhandlede person på det tidspunkt, hvor der skal træffes en afgørelse (herunder en retsafgørelse) om ansøgningen om flygtningestatus.

34. Forbundsrepublikken Tyskland har givet udtryk for den opfattelse, at andre operationsområder, som den omhandlede person har væsentlige forbindelser til, skal tages i betragtning ud over operationsområdet, der dækker personens seneste faktiske opholdssted. Disse andre operationsområder kan være de operationsområder, hvor ansøgeren havde sit seneste sædvanlige opholdssted, eller hvor vedkommende havde tætte familiemedlemmer. Belgien har givet udtryk for den opfattelse, at der skal tages hensyn til samtlige UNRWA-operationsområder i forbindelse med fastlæggelsen af, hvorvidt en statsløs palæstinenser fortsat nyder bistand fra UNRWA på det tidspunkt, hvor vedkommende forlod UNRWA-operationsområdet, og at det påhviler ansøgeren at dokumentere, at det var umuligt for vedkommende at rejse til et andet UNRWA-operationsområde og modtage beskyttelse eller bistand dér.

35. Frankrig har ikke indgivet skriftlige indlæg, men har anmodet om et retsmøde, hvorunder der blev givet udtryk for den opfattelse, at alene det operationsområde, hvor ansøgeren havde sit »sædvanlige opholdssted« forud for indgivelsen af sin ansøgning om status som flygtning, er relevant for fastlæggelsen af, hvorvidt UNRWA's beskyttelse eller bistand er eller var bortfaldet.

19 – Jeg vil for lethedens skyld henvise til artikel 12, stk. 1, litra a), i direktiv 2011/95 som »artikel 12, stk. 1, litra a)« og Genèvekonventionens artikel 1, afsnit D, som »artikel 1, afsnit D«.

20 – I den franske version af Kommissionens skriftlige indlæg anvendes udtrykket »aurait effectivement pu avoir accès« for så vidt angår de operationsområder, der skal tages i betragtning på det tidspunkt, hvor ansøgeren forlod UNRWA-operationsområdet; i den tyske version anvendes »tatsächlich Zugang hätte haben können«.

2. Bedømmelse af det første og det andet spørgsmål

36. Det skal for det første bemærkes, at hverken artikel 12, stk. 1, litra a), eller artikel 1, afsnit D, nævner den omhandlede persons »opholdssted«. Det afgørende med henblik på artikel 12, stk. 1, litra a), første punktum, og artikel 1, afsnit D, første punktum, er, hvorvidt personen modtager bistand eller beskyttelse fra det relevante agentur, og – med henblik på det andet punktum i begge disse bestemmelser – hvorvidt denne beskyttelse eller bistand »er bortfaldet«²¹.

37. Det er for det andet fast retspraksis, at bedømmelsen af, hvorvidt en person er omfattet af artikel 12, stk. 1, litra a), første eller andet punktum, eller begge, skal foretages på et individuelt grundlag og ikke ved at behandle de palæstinensiske flygtninge eller palæstinensiske flygtninge generelt som en gruppe²². Jeg deler følgelig ikke den bekymring, som nogle af parterne har givet udtryk for, om, at det uretmæssigt ville begrænse anvendelsesområdet for inklusionsklausulen i artikel 12, stk. 1, litra a), andet punktum²³, såfremt der skal tages hensyn til hele UNRWA-operationsområdet i forbindelse med bedømmelsen af, hvorvidt agenturets beskyttelse eller bistand er bortfaldet. Denne bedømmelse skal foretages på et individuelt grundlag, således at der kun skal tages hensyn til en sådan beskyttelse eller bistand i andre operationsområder, der faktisk var eller er tilgængelige for ansøgeren.

38. De forskellige tilknytningselementer, som visse af parterne har rejst, synes generelt at gøre det mere sandsynligt, at den enkelte ansøger faktisk ville have adgang til det relevante operationsområde og derved den beskyttelse eller bistand, som UNRWA yder dér. Dette er mest tydeligt tilfældet med et af de eksempler, der er blevet givet af forbundskontoret for migration og flygtninge. Såfremt en ansøger har formelle rettigheder til at blive på et andet operationsområde, hvor UNRWA yder bistand, og det er muligt for vedkommende at rejse derhen, da har vedkommende åbenbart faktisk adgang til denne bistand, og inklusionsklausulen i artikel 12, stk. 1, litra a), andet punktum, skal da efter min opfattelse ikke finde anvendelse.

39. Hvorvidt familiemæssig tilknytning, det tidligere sædvanlige opholdssted eller anden væsentlig tilknytning eller forbindelse til et bestemt operationsområde faktisk ville gøre det muligt for en bestemt individuel ansøger at få adgang til UNRWA's bistand i dette operationsområde, er et faktisk spørgsmål, der efter min opfattelse skal fastlægges fra sag til sag, idet der tages hensyn til samtlige relevante faktiske omstændigheder, herunder ansøgerens personlige forhold²⁴. Såfremt den omhandlede ansøger ud fra en individuel bedømmelse på det tidspunkt, hvor vedkommende forlod UNRWA-operationsområdet, faktisk havde krav på UNRWA's beskyttelse eller bistand eller faktisk havde krav derpå på tidspunktet for vedtagelsen af en afgørelse (herunder en retsafgørelse) vedrørende vedkommendes ansøgning, kan vedkommende ikke anses for omfattet af inklusionsklausulen i artikel 12, stk. 1, litra a), andet punktum, uanset karakteren af en eventuel tilknytning til operationsområdet, der ligger til grund for dette krav. I denne situation, hvor UNRWA fortsat yder beskyttelse eller bistand i et eller flere operationsområder, som ansøgeren har adgang til, kan beskyttelsen eller bistanden fra UNRWA ikke anses for »bortfaldet«. Ansøgeren kan derimod anses for at have givet afkald på denne beskyttelse eller bistand, da vedkommende forlod operationsområdet, som vedkommende tidligere havde adgang til.

21 – Andre bestemmelser i direktiv 2011/95 samt i Genèvekonventionen indeholder henvisninger til opholdsstedet eller en statsløs persons »sædvanlige opholdssted« – eksempelvis Genèvekonventionens artikel 1, afsnit A, stk. 2, første afsnit in fine, vedrørende anerkendelse af en statsløs person som en »flygtning« med henblik på konventionen, eller artikel 2, litra d) in fine, i direktiv 2011/95, der afspejler denne bestemmelse i Genèvekonventionen. Genèvekonventionens artikel 1, afsnit D, første punktum, udelukker imidlertid specifikt anvendelsen af Genèvekonventionen for så vidt angår de omfattede personer og følgelig for så vidt angår disse bestemmelser.

22 – Jf. i denne retning dom af 17.6.2010, Bolbol (C-31/09, EU:C:2010:351, præmis 41, 46-49, 53 og konklusionen). Jf. ligeledes generaladvokat Sharpstons forslag til afgørelse i sagen, punkt 44.

23 – Jf. punkt 25 i forbundskontoret for migration og flygtninges indlæg og punkt 27 i Forbundsrepublikken Tysklands indlæg.

24 – Disse personlige forhold kan bl.a. andre faktorer omfatte sundhedsrelaterede restriktioner eller rettigheder, der udspringer af chartret.

40. Denne fortolkning af artikel 12, stk. 1, litra a), støttes af Bolbol-dommen, El Kott-dommen og Alheto-dommen. I hver af disse domme henviste Domstolen udtrykkeligt til UNRWA-operationsområdet, således at det omfattede Gazastriben, Vestbredden, Jordan, Libanon og Syrien, og behandlede i det relevante omfang dette område som én enhed²⁵. I Alheto-dommen anførte Domstolen endvidere i forbindelse med et spørgsmål vedrørende artikel 35 i direktiv 2013/32/EU²⁶, at en person, der nyder »faktisk beskyttelse eller bistand fra UNRWA« i et andet operationsområde end det, hvor vedkommende havde sit sædvanlige opholdssted forud for, at vedkommende forlod UNRWA-operationsområdet, og som gør det muligt for denne at opholde sig dér i sikkerhed under værdige levevilkår og uden at risikere at blive udvist til det område, hvor den pågældende har sit sædvanlige opholdssted, »[i] overensstemmelse med artikel 12, stk. 1, litra a), i direktiv 2011/95 [...] udelukkes fra at blive anerkendt som flygtning i EU«²⁷.

41. UNHCR har med årene udstedt en række vejledninger, noter og andre erklæringer vedrørende fortolkningen af artikel 1, afsnit D, og fra tid til anden artikel 12, stk. 1, litra a). Disse erklæringer er soft law og har således en vis overbevisende virkning, selv om de ikke er bindende²⁸.

42. Selv om artikel 1, afsnit D, ikke er blevet ændret, har UNHCR's opfattelse af forholdet ændret sig væsentlig med tiden. UNHCR har følgelig i en af sine erklæringer²⁹ givet udtryk for den opfattelse, at en palæstinensisk flygtning, der har forladt et UNRWA-operationsområde, uanset grunden uden videre vil have ret til at være omfattet af Genèvekonventionen og til anerkendelse som flygtning i henhold til direktiv 2004/83, indtil vedkommende vendte tilbage til dette område (jf. erklæringens punkt 2.2 og 2.3 – jeg skal gøre opmærksom på, at i henhold til denne fortolkning ville samtlige fem præjudicielle spørgsmål være irrelevante), mens det omvendt indtog den holdning i en af dets retningslinjer³⁰, at inklusionsklausulen i artikel 1, afsnit D, andet punktum, finder anvendelse, såfremt en eller flere »objektive grunde« til at forlade et UNRWA-operationsområde eller hindre en person fra (igen) at få adgang til UNRWA's beskyttelse eller bistand har ført til, at denne beskyttelse eller bistand er bortfaldet for den omhandlede person (punkt 19 og 22 i disse retningslinjer).

43. I ovennævnte retningslinjer giver UNHCR endvidere udtryk for den opfattelse, at bedømmelsen af, hvorvidt en palæstinensisk flygtning kan gøre krav på UNRWA's beskyttelse eller bistand, skal foretages ud fra »et bestemt UNRWA-operationsområde« og ikke på grundlag af »hvert enkelt UNRWA-operationsområde«³¹. UNHCR anfører, at denne anbefaling støttes af sprogbrugen i El Kott-dommen og Domstolens anvendelse af entalsformen »operationsområde« i denne dom³².

44. Jeg mener ikke, at UNHCR's anbefaling er overbevisende, og det er min opfattelse, at El Kott-dommen³³ ikke støtter den. Jeg skal i denne forbindelse først og fremmest fremhæve, at UNHCR i denne del af vejledningerne ikke alene afviger fra den terminologi, der fast anvendes af FN's Generalforsamling i dens resolutioner vedrørende UNRWA, UNRWA selv i dens egne beskrivelser af

25 – Jf. dom af 19.12.2012, Abed El Karem El Kott m.fl. (C-364/11, EU:C:2012:826, præmis 36, der nævner, at de omhandlede personer »tvinges til at forlade UNRWA's operationsområde«, præmis 44, der nævner Bolbol-dommen, hvor den berørte »ikke havde haft adgang til bistand fra UNRWA, inden hun forlod sidstnævntes operationsområde«, præmis 45, »omfatter det tilfælde, hvor en person forlader dette organs operationsområde«), og navnlig af 25.7.2018, Alheto (C-585/16, EU:C:2018:584, præmis 131-143, der i præmis 133 nævner, at »Jordan er en del af UNRWA's operationsområde«).

26 – Europa-Parlamentets og Rådet direktiv af 26.6.2013 om fælles procedurer for tildeling og fratagelse af international beskyttelse (EUT 2013, L 180, s. 60). Direktivets artikel 35 omhandler begrebet første asylland.

27 – Dom af 25.7.2018, Alheto (C-585/16, EU:C:2018:584, præmis 134).

28 – Det fremgår af 22. betragtning til direktiv 2011/95, at »[UNHCR] kan give medlemsstaterne en værdifuld vejledning i forbindelse med anerkendelse af flygtningestatus i henhold til Genèvekonventionens artikel 1«.

29 – Jf. UNHCR Revised Statement on Article 1D of the 1951 Convention, fra oktober 2009.

30 – Jf. 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.

31 – 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, punkt 22(k).

32 – Ibidem, fodnote 52.

33 – Dom af 19.12.2012, Abed El Karem El Kott m.fl. (C-364/11, EU:C:2012:826).

dets arbejde og Domstolen i dens domme, herunder El Kott-dommen³⁴, men endvidere fra den terminologi, der tidligere blev anvendt af UNHCR i dets Revised Statement on Article 1D of the 1951 Convention³⁵ og Revised Note on the Applicability of Article 1D of the 1951 Convention relating to the Status of Refugees to Palestinian Refugees³⁶, hvor udtrykket »UNRWA-operationsområde« blev anvendt til at udpege hele området, som UNRWA yder beskyttelse eller bistand i.

45. I dens nyeste udtalelse om forholdet, der er blevet afgivet i forbindelse med den foreliggende sag for Domstolen³⁷, nævner UNHCR ikke El Kott-dommen til støtte for dets opfattelse. UNHCR vender i denne udtalelse tilbage til den almindeligt anvendte terminologi, der anvender udtrykket »UNRWA-operationsområde«, således at det omfatter alle fem UNRWA-operationsområder³⁸. Den har givet udtryk for den opfattelse, at bedømmelsen af, hvorvidt beskyttelsen eller bistanden er bortfaldet, »[...] skal foretages på grundlag af det operationsområde, hvor personen tidligere har opholdt sig«³⁹. Såfremt den omhandlede person »tidligere har opholdt sig i mere end et UNRWA-operationsområde«, er det nu UNHCR's opfattelse, at »bedømmelsen af, hvorvidt denne beskyttelse eller bistand »af en eller anden grund [...] er bortfaldet«, skal foretages ud fra mere end et område, hvor personen tidligere har opholdt sig«. UNHCR henviser til støtte for dens opfattelse til Guidelines on International Protection No. 13⁴⁰, der nævnes ovenfor i punkt 43 og 44, uden at præcisere forskellene mellem denne erklæring og disse retningslinjer, der tilsyneladende ikke er trukket tilbage. Det er min opfattelse, at erklæringen ikke har større vægt end retningslinjerne.

46. Jeg foreslår følgelig, at Domstolen besvarer det første og det andet præjudicielle spørgsmål som følger:

De nationale retter eller kompetente administrative myndigheder skal i forbindelse med bedømmelsen af, hvorvidt UNRWA's beskyttelse eller bistand med henblik på artikel 12, stk. 1, litra a), i direktiv 2011/95 er »bortfaldet« for så vidt angår en bestemt person, der tidligere har gjort krav på denne beskyttelse eller bistand, tage hensyn til samtlige UNRWA-operationsområder, hvor UNRWA's beskyttelse eller bistand faktisk er tilgængelig for ansøgeren.

Den nationale ret eller administrative myndighed skal ved fastlæggelsen heraf tage hensyn til samtlige relevante faktiske omstændigheder, herunder ansøgerens personlige forhold, og vedkommendes mulighed for faktisk adgang til disse operationsområder.

C. Det fjerde spørgsmål

47. Med det fjerde spørgsmål, som jeg vil tage stilling til nedenfor, ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt vejledning om det geografiske område, der skal tages i betragtning i forbindelse med vurderingen af, hvorvidt betingelserne for tildeling af status som ipso facto-flygtning er bortfaldet, efter det tidspunkt, hvor ansøgeren forlod UNRWA-operationsområdet, og nærmere bestemt hvorvidt det område, der skal tages i betragtning, afspejler svaret på det første og det andet spørgsmål. Spørgsmålet

34 – Jf. dom af 17.6.2010, Bolbol (C-31/09, EU:C:2010:351, præmis 7), af 19.12.2012, Abed El Karem El Kott m.fl. (C-364/11, EU:C:2012:826, præmis 7), og af 25.7.2018, Alheto (C-585/16, EU:C:2018:584, præmis 7).

35 – De Forenede Nationers Højkommissariat for Flygtninge (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*, oktober 2009, der er tilgængelig på: <https://www.refworld.org/docid/4add79a82.html>

36 – UNHCR *Revised Note on the Applicability of Artikel 1D of the 1951 Convention relating to the Status of Refugees to Palestinian Refugees* fra oktober 2009. Jf. navnlig fodnote 14.

37 – UN High Commissioner for Refugees (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)*, 18.8.2020, der er tilgængelig på <https://www.refworld.org/docid/5f3bdd234.html>

38 – Ibidem, fodnote 3.

39 – Ibidem, punkt 23.

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.

er baseret på den præmis, at inklusionsklausulen i artikel 12, stk. 1, litra a), andet punktum, fandt anvendelse for ansøgeren på det tidspunkt, hvor vedkommende forlod UNRWA-operationsområdet, men at den ikke længere finder anvendelse på det tidspunkt, hvor de kompetente nationale administrative myndigheder eller judicielle myndigheder træffer afgørelse om ansøgningen, dvs. at UNRWA's beskyttelse eller bistand var bortfaldet for så vidt angår ansøgeren på det tidspunkt, hvor vedkommende forlod UNRWA-operationsområde, men at den er blevet vakt til live igen forud for, at der er blevet truffet en endelig afgørelse for så vidt angår vedkommendes krav på status som ipso facto-flygtning.

1. Sammenfatning af parternes argumenter

48. De parter, der har indgivet skriftlige indlæg, er alle i det væsentlige enige om, at svaret på det fjerde spørgsmål bør afspejle svaret på det andet spørgsmål, dvs. at det samme geografiske område skal tages i betragtning med henblik på at tage stilling til, hvorvidt UNRWA's beskyttelse eller bistand er bortfaldet på det tidspunkt, hvor ansøgeren forlod UNRWA-operationsområdet, og med henblik på at tage stilling til, hvorvidt UNRWA's beskyttelse eller bistand er blevet genoprettet på tidspunktet, hvor de kompetente nationale administrative myndigheder eller judicielle myndigheder træffer afgørelse om ansøgningen om status som flygtning⁴¹.

49. Den franske regering har i sine indlæg i retsmødet til støtte for dens opfattelse for så vidt angår det første, det andet og det fjerde spørgsmål om, at det relevante geografiske område bør være det operationsområde, hvor ansøgeren havde sit sædvanlige opholdssted, anført, at artikel 2, litra d) og n), i direktiv 2011/95 anvender dette begreb til at definere betingelserne for, hvornår en statsløs person skal kvalificeres som en flygtning, og artikel 11, stk. 1, litra f), i direktivet anvender det samme begreb med henblik på at definere, under hvilke omstændigheder en statsløs person ikke længere skal anses for at være en flygtning.

2. Bedømmelse af det fjerde spørgsmål

50. Jeg skal for det første fremhæve, at artikel 12, stk. 1, litra a), som udelukker en person fra at »blive anerkendt som flygtning«, og som udløser anvendelsen af denne bestemmelse, ikke er knyttet til opholdsstedet, som behandlet i punkt 36 ff. i dette forslag til afgørelse. Den omstændighed, at artikel 2, litra d) og n), nævner det »sædvanlige opholdssted«, er følgerig ikke afgørende for svaret på det præjudicielle spørgsmål. Det fjerde (og det andet) spørgsmål vedrører for det andet en anden situation end den, der er omfattet af artikel 11, stk. 1, litra f), i direktiv 2011/95. Denne bestemmelse omhandler tilfælde, hvor en statsløs person allerede er tildelt status som flygtning, og hvor de omstændigheder, under hvilke denne person blev anerkendt som flygtning, ikke længere er til stede, og den finder anvendelse i forbindelse med artikel 14, stk. 1, i direktiv 2011/95. Det er i henhold til sidstnævnte bestemmelse et krav, at medlemsstater kan »tilbagekalde, afslutte eller afslå at forlænge en [...] statsløs persons flygtningestatus«, såfremt »den pågældende ikke længere opfylder betingelserne for at blive betragtet som flygtning, jf. artikel 11« (min fremhævelse).

51. Det fjerde spørgsmål omhandler omvendt spørgsmålet om, hvorvidt den relevante person i første omgang skal anerkendes som en flygtning i overensstemmelse med artikel 12, stk. 1, litra a), andet punktum. Denne bestemmelse vil – såfremt omstændighederne kræver dette, og det senere skal fastslås, om der er tale om tilbagekaldelse – kunne finde anvendelse i forbindelse med artikel 14,

41 – Punkt 21-32 og 38-41 i Belgiens indlæg, punkt 35 i Forbundsrepublikken Tysklands indlæg, punkt 31 og 39 i forbundskontoret for migration og flygtninges indlæg samt punkt 29 i Kommissionens indlæg.

stk. 3, der kræver, at medlemsstater skal »tilbagekalde, afslutte eller afslå at forlænge en [...] statsløs persons flygtningestatus«, såfremt den pågældende »burde have været eller er udelukket fra at opnå flygtningestatus, jf. artikel 12« (min fremhævelse). Artikel 14, stk. 3, nævner hverken det sædvanlige opholdssted eller noget andet opholdssted.

52. Jeg foreslår følgende, at Domstolen besvarer det fjerde præjudicielle spørgsmål som følger:

Det område, der skal tages i betragtning med henblik på fastlæggelsen af, hvorvidt betingelserne for anvendelsen af denne bestemmelse på tidspunktet, hvor der skal tages stilling til ansøgningen om status som ipso facto-flygtning i henhold til artikel 12, stk. 1, litra a), andet punktum, ikke længere finder anvendelse, afspejler det område, der skal tages i betragtning med henblik på bedømmelsen af, hvorvidt UNRWA's beskyttelse eller bistand er »bortfaldet« for så vidt angår en bestemt person, der tidligere har gjort krav på denne beskyttelse eller bistand, som beskrevet i svaret på det første og det andet spørgsmål.

D. Det tredje spørgsmål

53. Den forelæggende ret ønsker med det tredje spørgsmål nærmere bestemt vejledning om, hvorvidt en statsløs person kan påberåbe sig, at vedkommende befinder sig i en usikker personlig situation, som vedkommende frivilligt har udsat sig selv for ved at flytte fra et sikkert (eller relativt sikkert) UNRWA-operationsområde til et, hvor vedkommende befinder sig i en særdeles usikker personlig situation, og hvorvidt vedkommende på grundlag af denne risiko, som den pågældende frivilligt har påtaget sig, kan gøre krav på status som ipso facto-flygtning i henhold til direktiv 2011/95.

54. Domstolen har allerede i El Kott-dommen præciseret, at en frivillig udrejse fra UNRWA's operationsområde ikke er tilstrækkelig til, at den i artikel 1, afsnit D, fastsatte udelukkelse fra flygtningestatus er ophørt⁴². Domstolen var imidlertid af den opfattelse, at såfremt en person, der faktisk har haft adgang til UNRWA's beskyttelse eller denne bistand, ophører med at have adgang til den af en grund, som ligger uden for vedkommendes kontrol, og som ikke er udtryk for vedkommendes vilje, da finder inklusionsklausulen i artikel 12, stk. 1, litra a), anvendelse, og personen er uden videre berettiget til at nyde de i direktivet omhandlede fordele under forudsætning af, at ingen af de øvrige udelukkelsesklausuler i artikel 12, stk. 1, litra b), artikel 12, stk. 2, eller artikel 12, stk. 3, i direktiv 2011/95 finder anvendelse⁴³.

55. En person skal i denne forbindelse anses for at have været nødsaget til forlade UNRWA-operationsområdet, såfremt vedkommende befinder sig i en alvorlig personlig usikkerhedstilstand, og det var umuligt for UNRWA at sikre vedkommende levevilkår, som er i overensstemmelse med den opgave, som nævnte organ er ansvarligt for⁴⁴.

56. Det er i overensstemmelse med denne begrundelse min opfattelse, at en frivillig udrejse fra et sikkert (eller relativt sikkert) UNRWA-operationsområde til et, hvor den pågældende befinder sig i en særdeles usikker personlig situation, tilsvarende ikke kan danne grundlag for, at UNRWA's beskyttelse eller bistand anses for »bortfaldet« for så vidt angår denne person.

42 – Jf. dom af 19.12.2012, Abed El Karem El Kott m.fl. (C-364/11, EU:C:2012:826, præmis 49-51 og 59).

43 – Ibidem, præmis 61, 64 og 65 og domskonklusionens punkt 1.

44 – Ibidem, præmis 63.

57. Navnlig såfremt den omhandlede person vidste eller med rimelighed kunne forudse, at vedkommende ville befinde sig i en usikker personlig situation i det operationsområde, som vedkommende rejste til, og hvor vedkommende ikke kunne have en rimelig forventning om at kunne vende sikkert (eller rimeligt sikkert) tilbage til det operationsområde, som vedkommende forlod, eller til et andet sikkert UNRWA-operationsområde, kan vedkommendes UNRWA's beskyttelse eller bistand ikke anses for bortfaldet.

58. Jeg skal tilføje, at denne konklusion ikke fører til, at den omhandlede person ikke har nogen beskyttelse. Vedkommende vil fortsat kunne være berettiget til subsidær beskyttelse, og princippet om non-refoulement finder fortsat anvendelse i overensstemmelse med artikel 21 i direktiv 2011/95, men vedkommende bør ikke kunne gøre krav på status som ipso facto-flygtning på grundlag af risici, som den pågældende bevidst og frivilligt har påtaget sig.

59. Jeg foreslår følgelig, at Domstolen besvarer det tredje præjudicielle spørgsmål som følger:

En ansøger om status som flygtning kan ikke påberåbe sig, at vedkommende befinder sig i en usikker personlig situation, såfremt vedkommende frivilligt har udsat sig selv for denne risiko ved at rejse fra et sikkert (eller relativt sikkert) UNRWA-operationsområde til et, hvor vedkommende befinder sig i en særdeles usikker personlig situation, med henblik på at gøre krav på status som ipso facto-flygtning i henhold til direktiv 2011/95.

E. Det femte spørgsmål

60. Den forelæggende ret har kun forelagt det femte spørgsmål, i det omfang ansøgerens sædvanlige opholdssted skal anses for relevant for svaret på det andet og det fjerde spørgsmål. I lyset af det svar, der foreslås på de første fire spørgsmål, er det ikke nødvendigt for Domstolen at besvare det femte spørgsmål.

61. Kommissionen har anført, at det sædvanlige opholdssted ikke er afgørende for det andet og det fjerde spørgsmål, men at det femte spørgsmål ikke desto mindre kræver et svar. Kommissionen har i denne forbindelse fremhævet, at udtrykket »sædvanlige opholdssted« anvendes i artikel 11, stk. 1, litra f), i direktiv 2011/95, som i givet fald ligeledes finder anvendelse for statsløse palæstinensere.

62. Ifølge forelæggelsesafgørelsen er afgørelsen for så vidt angår XT's ansøgning om status som flygtning endnu ikke endelig, idet retssagen fortsat verserer. Spørgsmålet om en efterfølgende tilbagekaldelse af status som flygtning for XT synes ikke at være en del af revisionsanken, der verserer ved den forelæggende ret, og retten har ikke anmodet Domstolen om at fortolke direktivets artikel 11, stk. 1, litra f). Som beskrevet i punkt 50 i det foreliggende forslag til afgørelse skal en hypotetisk fremtidig tilbagekaldelse af status som flygtning for XT på grundlag af udelukkelsesklausulen i artikel 12, stk. 1, litra a), første punktum, reguleres ved artikel 14, stk. 3, i direktiv 2011/95, som ikke finder anvendelse i forbindelse med artikel 11, stk. 1, litra f). Det er følgelig min opfattelse, at det femte spørgsmål er hypotetisk, medmindre begrebet »sædvanligt opholdssted« for ansøgeren er relevant for svaret på det andet eller det fjerde spørgsmål eller for begge. Det er min opfattelse (ligesom det er Kommissionens opfattelse), at dette ikke er tilfældet.

IV. Forslag til afgørelse

63. Jeg foreslår i lyset af ovennævnte betragtninger, at Domstolen besvarer de præjudicielle spørgsmål fra Bundesverwaltungsgericht (forbundsdomstol i forvaltningsretlige sager, Tyskland) som følger:

»1) De nationale retter eller kompetente administrative myndigheder skal ved bedømmelsen af, hvorvidt den beskyttelse eller bistand, der ydes af De Forenede Nationers Hjelpeorganisation for Palæstinaflygtninge i Mellemøsten (UNRWA), er »bortfaldet« med henblik på artikel 12, stk. 1, litra a), i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2011/95/EU af 13. december 2011 om fastsættelse af standarder for anerkendelse af tredjelandsstatsborgere eller statsløse som personer med international beskyttelse, for en ensartet status for flygtninge eller for personer, der er berettiget til subsidiær beskyttelse, og for indholdet af denne, for så vidt angår en bestemt person, der tidligere har gjort krav på denne beskyttelse eller bistand, tage hensyn til samtlige UNRWA-operationsområder, hvor UNRWA's beskyttelse eller bistand faktisk er tilgængelig for ansøgeren.

Den nationale ret eller administrative myndighed skal ved fastlæggelsen heraf tage hensyn til samtlige relevante faktiske omstændigheder, herunder ansøgerens personlige forhold og vedkommendes mulighed for faktisk adgang til disse operationsområder.

- 2) Det område, der skal tages i betragtning med henblik på fastlæggelsen af, hvorvidt betingelserne for anvendelsen af denne bestemmelse på tidspunktet, hvor der skal tages stilling til ansøgningen om status som ipso facto-flygtning i henhold til artikel 12, stk. 1, litra a), andet punktum, i direktiv 2011/95, ikke længere finder anvendelse, afspejler det område, der skal tages i betragtning med henblik på bedømmelsen af, hvorvidt UNRWA's beskyttelse eller bistand er »bortfaldet« for så vidt angår en bestemt person, der tidligere har gjort krav på denne beskyttelse eller bistand, som beskrevet i svaret på det første og det andet spørgsmål.
- 3) En ansøger om status som flygtning kan ikke påberåbe sig, at vedkommende befinder sig i en usikker personlig situation, såfremt vedkommende frivilligt har udsat sig selv for denne risiko ved at rejse fra et sikkert (eller relativt sikkert) UNRWA-operationsområde til et, hvor vedkommende befinder sig i en særdeles usikker personlig situation, med henblik på at gøre krav på status som ipso facto-flygtning i henhold til direktiv 2011/95.
- 4) I lyset af det svar, der foreslås til de første fire præjudicielle spørgsmål, er det ufornuddent for Domstolen at besvare det femte spørgsmål.«