



# Samling af Afgørelser

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT  
N. EMILIOU  
fremsat den 4. maj 2023<sup>1</sup>

**Sag C-294/22**

**Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA)**  
**mod**  
**SW**

(anmodning om præjudiciel afgørelse indgivet af Conseil d'État (øverste domstol i forvaltningsretlige sager, Frankrig))

»Præjudiciel forelæggelse – område med frihed, sikkerhed og retfærdighed – asyl – flygtningestatus eller subsidiær beskyttelsesstatus – direktiv 2011/95/EU – betingelser, der skal opfyldes af tredjelandstatsborgere eller statsløse, som ansøger om flygtningestatus – statsløse af palæstinensisk oprindelse, som har benyttet sig af bistand fra De Forenede Nationers Nødhjælps- og Arbejdsagentur for palæstinensiske flygtninge i Mellemøsten (UNRWA) – artikel 12, stk. 1, litra a) – udelukkelse fra anerkendelse som flygtning – bortfald af UNRWA's beskyttelse eller bistand – betingelser for uden videre at have ret til at blive omfattet af direktiv 2011/95/EU – betydningen af »hvis en sådan beskyttelse eller bistand af en eller anden grund er bortfaldet«

## I. Indledning

1. Sagsøgeren i hovedsagen, SW, der er en statsløs af palæstinensisk oprindelse og født i Libanon, er beskyttet af De Forenede Nationers Nødhjælps- og Arbejdsagentur for palæstinensiske Flygtninge i Mellemøsten (UNRWA). Han forlod Libanon på grund af sin kritiske helbredstilstand og søgte asyl i Frankrig under henvisning til, at den beskyttelse eller bistand, som han modtog fra UNRWA, var »bortfaldet«, da det i Libanon er umuligt for ham at få den lægelige pleje og behandling, som han behøver for at overleve<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> – Originalsprog: engelsk.

<sup>2</sup> – 5,8 mio. palæstinensiske flygtninge var i slutningen af 2021 omfattet af UNRWA's mandat, mens 21,3 mio. flygtninge var beskyttet i henhold til De Forenede Nationers Højkommissariat for Flygtninge (herefter »UNHCR«) (jf. UNHCR, 16.6.2022, »Global displacement hits another record, capping decade-long rising trend«, der er tilgængelig online på: <https://www.unhcr.org/news/press/2022/6/62a9d2b04/unhcr-global-displacement-hits-record-capping-decade-long-rising-trend.html>).

2. Domstolen anmodes i denne sammenhæng atter<sup>3</sup> om at fortolke artikel 12, stk. 1, litra a), i direktiv 2011/95/EU<sup>4</sup>. Mere specifikt har den mulighed for at afgøre, om, og i så fald under hvilke omstændigheder, UNRWA's beskyttelse eller bistand til en statsløs af palæstinensisk oprindelse kan anses for at være »bortfaldet« i den anførte bestemmelses forstand, og om den pågældende person uden videre, som flygtning, har ret til at blive omfattet af dette direktiv i en situation, hvor vedkommende ikke kan få den lægehjælp, som denne har brug for, inden for UNRWA's operationsområde.

## II. Retsforskrifter

### A. Folkeretten

#### 1. Genèvekonventionen

3. Genèvekonventionens artikel 1, afsnit D<sup>5</sup>, fastsætter 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 højkommisær 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. De Forenede Nationers Generalforsamlings resolutioner om UNRWA

4. UNRWA blev oprettet ved FN's Generalforsamlings resolution nr. 302 (IV) af 8. december 1949. Agenturets mandat er løbende blevet fornyet, og dets nuværende mandat udløber den 30. juni 2023. UNRWA opererer i følgende områder: Libanon, Syrien, Jordan, Vestbredden (herunder Østjerusalem) og Gazastriben.

<sup>3</sup> – 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).

<sup>4</sup> – Jf. dom af 17.6.2010, Bolbol (C-31/09, EU:C:2010:351, herefter »Bolbol-dommen«), af 19.12.2012, Abed El Karem El Kott m.fl. (C-364/11, EU:C:2012:826, herefter »dommen i sagen Abed El Karem El Kott m.fl.«), af 25.7.2018, Alheto (C-585/16, EU:C:2018:584, herefter »Alheto-dommen«), af 13.1.2021, Bundesrepublik Deutschland (Flygtningestatus for en statsløs palæstinenser) (C-507/19, EU:C:2021:3, herefter »dommen i sagen Bundesrepublik Deutschland (Flygtningestatus for en statsløs palæstinenser)«, og af 3.3.2022, Secretary of State for the Home Department (Flygtningestatus for en statsløs palæstinenser) (C-349/20, EU:C:2022:151, herefter »dommen i sagen Secretary of State for the Home Department (Flygtningestatus for en statsløs palæstinenser)«. Adskillige af disse domme omhandler fortolkningen af artikel 12, stk. 1, litra a), i Rådets direktiv 2004/83/EF af 29.4.2004 om fastsættelse af minimumsstandarder for anerkendelse af tredjelandstatsborgere 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), hvilket er blevet ophævet og erstattet af direktiv 2011/95. Da den pågældende bestemmelse i førstnævnte direktiv er identisk med artikel 12, stk. 1, litra a), i sidstnævnte direktiv, vil jeg dog henviser til domme, der vedrører enten det ene eller det andet instrument, uden at sondre mellem dem.

<sup>5</sup> – Konventionen om flygtninges retsstilling, der blev undertegnet i Genève den 28.7.1951 (*United Nations Treaty Series*, bind 189, nr. 2545, 1954, s. 150), trådte i kraft den 22.4.1954. Den er blevet suppleret af og ændret ved protokollen om flygtninges retsstilling, der blev indgået i New York den 31.1.1967 og trådte i kraft den 4.10.1967 (herefter »Genèvekonventionen«).

5. UNRWA skal i lyset af karakteren af agenturets operationer anses for at være et andet organ eller agentur »under De Forenede Nationer end De Forenede Nationers Højkommissær for Flygtninge«, jf. definitionen i Genèvekonventionens artikel 1, afsnit D.

6. Det fremgår af FN's Generalforsamlings resolution nr. 74/83 af 13. december 2019, at UNRWA's operationer skal udføres under hensyntagen til »palæstinensiske flygtninges velfærd, beskyttelse og menneskelige udvikling«. Det fremgår endvidere, at UNRWA skal yde »bistand for at opfylde grundlæggende behov i relation til sundhed, uddannelse og levevilkår«.

## **B. EU-retten**

7. Følgende fremgår af 15. betragtning til direktiv 2011/95:

»(15) De tredjelandstatsborgere og statsløse, som har tilladelse til at forblive på medlemsstaternes område af årsager, der ikke beror på behovet for international beskyttelse, men som skyldes medfølelse eller humanitære hensyn, falder uden for anvendelsesområdet for dette direktiv.«

8. Direktivets artikel 12 med overskriften »Udelukkelse« fastsætter følgende:

»1. En tredjelandstatsborger eller 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

[...]«

## **C. National ret**

9. Direktiv 2011/95 blev gennemført i fransk ret ved Loi n° 2015-925 du 29 juillet 2015 relative à la réforme du droit d'asile (lov 2015-925 af 29.7.2015 om reform af asylretten) (JORF nr. 0174 af 30.7.2015) og Décret n° 2015-1166 du 21 septembre 2015 pris pour l'application de la loi n° 2015-925 du 29 juillet 2015 relative à la réforme du droit d'asile (dekret 2015-1166 af 21.9.2015 om gennemførelse af lov 2015-925 af 29.7.2015 om reform af asylretten) (JORF nr. 0219 af 22.9.2015).

10. Lov 2015-925 af 29. juli 2015 om reform af asylretten indførte artikel L711-3 i Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (lov om udlændinges indrejse og ophold og om asylret). Den for tvisten gældende affattelse af første stykke i den pågældende artikel fastsætter følgende:

»En person skal ikke indrømmes flygtningestatus, hvis vedkommende er omfattet af undtagelsesbestemmelserne i artikel 1, afsnit D, E eller F, i Genèvekonventionen af 28. juli 1951 [...]«

### III. De faktiske omstændigheder, de nationale retsforhandlinger og de præjudicielle spørgsmål

11. SW er en statsløs af palæstinensisk oprindelse. Han blev født i 1976 i Libanon og var frem til februar 2019 bosat i dette land, som er omfattet af UNRWA's operationsområde. Han er registreret hos UNRWA og er således berettiget til beskyttelse eller bistand fra dette agentur. Han forlod Libanon i februar 2019 og ankom til Frankrig i august 2019, hvor han ansøgte om asyl.

12. Ved afgørelse af 11. oktober 2019 afslog Office Français de Protection des Réfugiés et des Apatrides (det franske kontor for beskyttelse af flygtninge og statsløse, herefter »OFPRA«) både at efterkomme SW's ansøgning om asyl og at tildele ham flygtningestatus og subsidiær beskyttelse.

13. SW indbragte afgørelsen for Cour nationale du droit d'asile (den nationale domstol i asylretlige sager, Frankrig, herefter »CNDA«). CNDA fastslog, at følgende faktiske omstændigheder var relevante.

- SW har hele sit liv lidt af en alvorlig form for talassæmi, som er en genetisk sygdom, der påvirker hæmoglobinproduktionen og bl.a. kræver regelmæssige blodtransfusioner.
- SW har igennem sin opvækst haft et stigende behov for blodtransfusioner som følge af sin sygdom. Han blev af UNRWA henvist til et palæstinensisk Røde Kors-hospital, hvor han dog ikke mener, at han kunne få den fornødne sundhedspleje. SW besluttede derfor at benytte sig af blodtransfusioner fra sin far i stedet.
- I 2014 døde SW's far, som indtil da havde doneret blod til de blodtransfusioner, som SW skulle bruge for at overleve. SW begyndte derefter at benytte sig af blodtransfusioner fra kompatible donorer, som han selv fandt.
- Han fik også oplyst af en læge, at han skulle tage et bestemt lægemiddel for at undgå komplikationer med sin lever og sit hjerte som følge af sin sygdom, hvilket hverken UNRWA, på grund af utilstrækkelige midler, eller nogen palæstinensisk hjælpeorganisation, på grund af SW's manglende tilknytning til palæstinensiske politiske partier, indvilligede i at give ham.
- SW havde ikke råd til at modtage lægehjælp fra andre kilder og kunne ikke få adgang til lægemidlet.

14. Ved afgørelse af den 9. december 2020 tildelte CNDA SW flygtningestatus med den begrundelse, at UNRWA ikke var i stand til at give ham tilstrækkelig adgang til den specialiserede lægehjælp, som hans helbredstilstand krævede. UNRWA havde endvidere ikke formået at sikre ham levevilkår, der var i overensstemmelse med agenturets opgave, og havde bragt ham i en alvorlig personlig usikkerhedstilstand. SW måtte derfor anses for at have været tvunget til at forlade Libanon.

15. OFPRA indbragte afgørelsen for Conseil d'État (øverste domstol i forvaltningsretlige sager) og gjorde for det første gældende, at CNDA ikke havde undersøgt, om SW havde forladt Libanon, fordi han var tvunget til at forlade UNRWA's operationsområde på grund af trusler mod hans sikkerhed, for det andet, at CNDA begik en retlig fejl, da den konkluderede, at UNRWA's manglende mulighed for at finansiere eller på anden vis stille sundhedspleje til rådighed for SW kunne danne grundlag for, at den faktiske beskyttelse eller bistand, som agenturet havde ydet, var bortfaldet, og for det tredje, at CNDA også havde begået en retlig fejl, da den konkluderede, at det

var en del af UNRWA's opgave at betale for specialiseret lægehjælp<sup>6</sup>. OFPRA gjorde endvidere gældende, at det ikke var godtgjort, at SW ikke kunne modtage passende lægehjælp i Libanon.

16. Conseil d'État (øverste domstol i forvaltningsretlige sager) mindede om, at det fremgår af artikel 12, stk. 1, litra a), i direktiv 2011/95, at en person er udelukket fra at blive anerkendt som flygtning, hvis den pågældende er omfattet af anvendelsesområdet for Genèvekonventionens artikel 1, afsnit D, hvilket er tilfældet, når vedkommende er en statsløs af palæstinensisk oprindelse, som har benyttet sig af UNRWA's beskyttelse eller bistand, medmindre en sådan beskyttelse eller bistand må anses for at være »bortfaldet«. Den nationale domstol fastslog på grundlag af dommen i sagen *Abed El Karem El Kott m.fl.*, at det vil være tilfældet, hvis personen er tvunget til at forlade agenturets operationsområde, fordi den pågældende befinder sig i en alvorlig personlig usikkerhedstilstand, og det er umuligt for UNRWA at sikre vedkommende levevilkår, der er i overensstemmelse med den opgave, som agenturet er ansvarligt for at løse.

17. Under disse omstændigheder har Conseil d'État (øverste domstol i forvaltningsretlige sager) besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

- »1) Skal bestemmelserne i artikel 12, stk. 1, litra a), i direktiv 2011/95/EU – uafhængigt af de nationale lovbestemmelser, der under visse omstændigheder giver en udlænding ret til ophold på grund af dennes helbredstilstand og i givet fald beskytter vedkommende mod udsendelse – fortolkes således, at en syg [statsløs af palæstinensisk oprindelse], som efter faktisk at have nydt beskyttelse og bistand fra UNRWA forlader den stat eller det område i dette organs indsatsområde, hvori han [eller hun] havde sædvanligt opholdssted, fordi han [eller hun] ikke dér kan få tilstrækkelig adgang til den sundhedspleje og behandling, der kræves på grund af hans [eller hendes] helbredstilstand, og det manglende tilbud indebærer en reel risiko for hans [eller hendes] liv eller fysiske integritet, kan anses for at befinde sig i en alvorlig personlig usikkerhedstilstand og i en situation, hvor det ikke er muligt for UNRWA at sikre ham [eller hende] levevilkår, der er i overensstemmelse med den opgave, som påhviler dette organ?
- 2) Hvilke kriterier – f.eks. vedrørende sygdommens alvor eller arten af den nødvendige sundhedspleje – gør det i bekræftende fald muligt at identificere en sådan situation?»

18. Anmodningen om præjudiciel afgørelse af 22. marts 2022 blev registreret den 3. maj 2022. SW, den belgiske og den franske regering samt Europa-Kommissionen har indgivet skriftlige indlæg. SW, den franske regering og Kommissionen var repræsenteret i retsmødet, der blev afholdt den 26. januar 2023.

<sup>6</sup> – Begrebet »tertiær sundhedspleje« anvendes i anmodningen om præjudiciel afgørelse. Begrebet skal, som parterne og de interesserede parter redegjorde for i retsmødet, forstås som en henvisning til lægehjælp, der omfatter avanceret og kompleks diagnosticering, procedurer og behandlinger.

#### IV. Bedømmelse

19. Artikel 12, stk. 1, litra a), i direktiv 2011/95, hvorved indholdet af Genèvekonventionens artikel 1, afsnit D, gives virkning og integreres i EU-retten<sup>7</sup>, indeholder både en *udelukkelsesklausul* og en *inklusionsklausul*<sup>8</sup>.

20. Bestemmelsen fastslår på den ene side, at hvis en person er omfattet af anvendelsesområdet for Genèvekonventionens artikel 1, afsnit D – i nærværende sag som følge af, at den pågældende er en statsløs af palæstinensisk oprindelse, der er omfattet af UNRWA's beskyttelse eller bistand – er personen udelukket fra at blive tildelt status som »flygtning« i henhold til direktiv 2011/95, lige som en sådan person er udelukket fra at blive anerkendt som »flygtning« i henhold til Genèvekonventionen<sup>9</sup>.

21. Hvis den pågældende beskyttelse eller bistand på den anden side kan anses for at være »bortfaldet«, »skal sådanne personer uden videre have ret til at blive omfattet af dette direktivs bestemmelser« (ligesom vedkommende også uden videre vil have ret til at være omfattet af Genèvekonventionens bestemmelser). Det følger af denne *lex specialis*, at udelukkelsesklausulen i artikel 12, stk. 1, litra a), i direktiv 2011/95 alene ophører med at finde anvendelse på en statsløs af palæstinensisk oprindelse, hvis UNRWA's beskyttelse eller bistand må anses for at være »bortfaldet«. Den berørte person skal dog i sådanne tilfælde anses for at være en »flygtning« i henhold til det pågældende direktiv og »uden videre« være berettiget til at nyde den ordening og de fordele, der gælder for flygtninge i henhold til det pågældende direktiv<sup>10</sup>, uden at skulle opfylde de krav, der finder anvendelse på andre asylansøgere<sup>11</sup>. Som generaladvokat Mengozzi anførte i sit forslag til afgørelse i Alheto-sagen<sup>12</sup>, er de personer, der er omfattet af anvendelsesrådet for artikel 12, stk. 1, litra a), i direktiv 2011/95, allerede blevet anerkendt som flygtninge af det internationale samfund. Årsagen til, at de er omfattet af udelukkelsesklausulen i den anførte bestemmelse, er, at de allerede har benyttet sig af et særlig beskyttelsesprogram under et FN-agentur eller -organ (i nærværende sag UNRWA).

22. Den forelæggende ret har med sit første spørgsmål nærmere bestemt anmodet om at få besvaret, om inklusionsklausulen i artikel 12, stk. 1, litra a), i direktiv 2011/95 *kan finde anvendelse* på en statsløs af palæstinensisk oprindelse, som var omfattet af UNRWA's beskyttelse

<sup>7</sup> – Det fremgår af tredje betragtning til direktiv 2011/95, at EU's asylsystem bygger på »en fuldstændig og inklusiv anvendelse af Genèvekonventionen«, og en række bestemmelser i direktivet henviser til bestemmelser i den nævnte konvention eller gengiver indholdet heraf. Artikel 18 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder (herefter »chartret«) fastsætter, at »Asylretten sikres under iagttagelse af reglerne i Genèvekonventionen«, og det fremgår af artikel 78, stk. 1, TEUF, at den fælles asylpolitik »skal være i overensstemmelse« med den anførte konvention. Det følger heraf, at selv om EU ikke har undertegnet Genèvekonventionen, så skal EU's retlige ramme for asyl fortolkes på en måde, som stemmer overens med den pågældende konvention (jf. i denne henseende også Bolbol-dommen, præmis 37).

<sup>8</sup> – Jf. i denne henseende Alheto-dommen, præmis 87. Domstolen betegner i denne dom udelukkelsesklausulen som »en grund til udelukkelse fra at blive anerkendt som flygtning« og inklusionsklausulen som »en grund til bortfaldet af anvendelse af den nævnte udelukkelsesgrund«. For enkeltheds skyld foretrækker jeg i stedet at anvende begreberne »udelukkelsesklausul« og »inklusionsklausul«.

<sup>9</sup> – Udelukkelsesklausulen finder alene anvendelse på personer, som faktisk har benyttet sig af den af UNRWA tilbudte beskyttelse eller bistand. Den kan ikke omfatte personer, der er eller har været berettiget til at modtage beskyttelse eller bistand fra agenturet, men som ikke faktisk har modtaget dette (jf. Bolbol-dommen, præmis 51).

<sup>10</sup> – Jf. dommen i sagen *Abed El Karem El Kott m.fl.*, præmis 71.

<sup>11</sup> – Navnlig behøver vedkommende ikke at kunne påvise en velbegrunnet frygt for forfølgelse som omhandlet i artikel 2, litra d), i direktiv 2011/95. De nationale myndigheder skal dog stadig kontrollere, at personen ikke er udelukket af andre af de i artikel 12, stk. 1, litra b), artikel 12, stk. 2, og artikel 12, stk. 3, i det pågældende direktiv anførte årsager (jf. i denne henseende Alheto-dommen, præmis 86 og den deri nævnte retspraksis). Personen skal endvidere stadig indsende en ansøgning om at få tildelt status som flygtning. Den omstændighed, at de pågældende personer uden videre er berettiget til at blive omfattet af bestemmelserne i direktiv 2011/95, indebærer dog ikke en ubetinget ret til at blive anerkendt som flygtning (jf. dommen i sagen *Abed El Karem El Kott m.fl.*, præmis 75).

<sup>12</sup> – C-585/16, EU:C:2018:327, præmis 36.

eller bistand og ikke længere har mulighed for at få adgang til den lægebehandling, som vedkommendes helbredstilstand kræver, inden for agenturets operationsområde. I det andet spørgsmål, som afhænger af, hvordan Domstolen besvarer det første spørgsmål, udbeder den forelæggende ret sig vejledning om, hvilke kriterier de nationale domstole skal anvende med henblik på blandt disse tilfælde at udpege de situationer, som klausulen *faktisk finder anvendelse på*.

23. Jeg vil nedenfor behandle disse spørgsmål et ad gangen.

#### **A. Det første spørgsmål: Kan inklusionsklausulen finde anvendelse?**

24. Inden jeg analyserer den problematik, som det første spørgsmål giver anledning til, vil jeg gerne fremsætte et par indledende bemærkninger af kontekstuel karakter vedrørende den ekstraordinære retsstilling for statsløse af palæstinensisk oprindelse, der har benyttet sig af UNRWA's beskyttelse eller bistand.

##### ***1. Den ekstraordinære retsstilling for statsløse af palæstinensisk oprindelse, der har benyttet sig af UNRWA's beskyttelse eller bistand***

25. På trods af, at Genèvekonventionens artikel 1, afsnit D, er bredt formuleret<sup>13</sup>, har det hidtil været tydeligt, at udelukkelsesklausulen i den pågældende bestemmelse, som afspejler klausulen i artikel 12, stk. 1, litra a), i direktiv 2011/95, alene finder anvendelse på de personer, der er omfattet af UNRWA's beskyttelse eller modtager bistand fra agenturet, dvs. statsløse af palæstinensisk oprindelse, der befinder sig på agenturets operationsområde, og som faktisk har benyttet sig af denne beskyttelse eller bistand.

26. Disse personer er omfattet af en *unik* ordning, da de er den eneste kategori af personer, som er udelukket fra at få tildelt flygtningestatus i henhold til de pågældende bestemmelser i henholdsvis konventionen og direktivet.

27. Som generaladvokat Sharpston har anført<sup>14</sup>, blev Genèvekonventionens artikel 1, afsnit D, udfærdiget på en specifik baggrund. Den blev udfærdiget kort efter den arabisk-israelske konflikt i 1948 med sigte på bl.a. at forhindre en masseudvandring fra det geografiske område, der tidligere var kendt som Palæstina, og for at undgå en overlapning af kompetencer mellem UNHCR og UNRWA<sup>15</sup>. Undtagelsen af statsløse af palæstinensisk oprindelse fra konventionens anvendelsesområde blev begrundet med, at disse personer forventedes at være omfattet af et passende og tilsvarende beskyttelsesniveau fra UNRWA inden for agenturets operationsområde og derfor i princippet ikke havde nogen grund til at benytte sig af den beskyttelse, som dette instrument tilbød<sup>16</sup>.

28. Den unikke behandling af statsløse af palæstinensisk oprindelse var endvidere oprindeligt tiltænkt kun at skulle vare i en begrænset periode. Formålet med Genèvekonventionens artikel 1, afsnit D, var at sikre, at sådanne statsløse fortsat modtog beskyttelse, indtil disse personers forhold var blevet endeligt fastlagt i overensstemmelse med de derpå sigtende beslutninger, vedtaget af De

<sup>13</sup> – Genèvekonventionens artikel 1, afsnit D, henviser ikke specifikt til UNRWA. Den omtaler derimod mere generelt »et andet organ eller agentur under De Forenede Nationer end [UNHCR]«.

<sup>14</sup> – Jf. generaladvokat Sharpstons forslag til afgørelse Bolbol (C-31/09, EU:C:2010:119, punkt 41).

<sup>15</sup> – Ibidem, punkt 43.

<sup>16</sup> – Jf. punkt 21 ovenfor.

Forenede Nationers plenarforsamling<sup>17</sup>. Der er dog endnu ikke blevet fundet en løsning i denne henseende. Derfor er Genèvekonventionens artikel 1, afsnit D, stadig gældende, og indholdet heraf er afspejlet i artikel 12, stk. 1, litra a), i direktiv 2011/95.

29. Jeg skal i tillæg til det ovenstående gøre opmærksom på, at den unikke ordning, som statsløse af palæstinensisk oprindelse er omfattet af, inden for rammen af anvendelsen af direktiv 2011/95 alene vedrører deres mulighed for at blive tildelt flygtningestatus og ikke subsidiær beskyttelse<sup>18</sup>.

30. Jeg minder på denne baggrund om, at Genèvekonventionen og direktiv 2011/95 kræver, at personer, der faktisk opnår flygtningestatus i henhold til de respektive instrumenter, skal indrømmes en række rettigheder af deres værtsstat og/eller medlemsstat. Disse rettigheder skal indrømmes på samme niveau, som er garanteret for statsborgere i den pågældende stat eller medlemsstat, eller som minimum på samme niveau, som er garanteret for udlændinge i den samme stat eller medlemsstat<sup>19</sup>. I relation til sundhedspleje fastsætter artikel 30 i direktiv 2011/95, at »personer med international beskyttelse«, dvs. »flygtninge« og »personer, der nyder subsidiær beskyttelse« i henhold til det pågældende direktiv, har ret til at få adgang til sundhedspleje på de *samme* vilkår som statsborgere i medlemsstaterne.

31. Statsløse af palæstinensisk oprindelse, der har benyttet sig af UNRWA's beskyttelse eller bistand, har som følge af deres særlige retsstilling ikke ret til at påberåbe sig den pågældende bestemmelse, *medmindre og indtil* det er fastslået, at UNRWA's beskyttelse eller bistand til dem er »bortfaldet« som defineret i artikel 12, stk. 1, litra a), i direktiv 2011/95, eller de er blevet tildelt subsidiær beskyttelse.

## ***2. Hvornår skal UNRWA's beskyttelse eller bistand anses for at være »bortfaldet«: Domstolens praksis***

32. Domstolen har allerede truffet afgørelse om adskillige spørgsmål vedrørende fortolkningen af artikel 12, stk. 1, litra a), i direktiv 2011/95. Den har navnlig fastslået, at UNRWA's »beskyttelse eller bistand« i den nævnte bestemmelses anvendte betydning skal anses for at være »bortfaldet« i alle situationer, hvor det er *umuligt* for agenturet at udføre sin opgave<sup>20</sup>. Det er i denne henseende tilstrækkeligt, at bortfaldet fandt sted af »en eller anden grund«, jf. ordlyden af direktivets artikel 12, stk. 1, litra a).

33. Domstolen har yderligere uddybet betydningen af disse ord (»en eller anden grund«) og i den forbindelse slået fast, at ordene ikke kun tager sigte på begivenheder, der direkte vedrører UNRWA (f.eks. agenturets nedlæggelse). Grunden til, at en sådan beskyttelse eller bistand er bortfaldet, kan mere generelt også skyldes omstændigheder, som uden at være udtryk for den pågældende persons vilje har tvunget vedkommende til at forlade UNRWA's operationsområde<sup>21</sup>.

<sup>17</sup> – Jf. dommen i sagen *Abed El Karem El Kott m.fl.*, præmis 62.

<sup>18</sup> – *Ibidem*, præmis 68.

<sup>19</sup> – Jf. eksempelvis religionsfrihed (Genèvekonventionens artikel 4), adgang til domstole, retshjælp og fritagelse for at stille sikkerhed for sagsomkostninger (artikel 16), offentlig understøttelse (artikel 23) og arbejderlovgivning og social trykthed (artikel 24, stk. 1).

<sup>20</sup> – Jf. dommen i sagen *Abed El Karem El Kott m.fl.*, præmis 56.

<sup>21</sup> – *Ibidem*, præmis 58 og 59. For fuldstændighedens skyld skal det tilføjes, at Domstolen har konkluderet, at et simpelt fravær fra dette område eller en frivillig beslutning om at forlade det ganske vist ikke kan klassificeres som bortfald af beskyttelse eller bistand.



34. Domstolen har i denne sammenhæng endvidere anført, at en person skal anses for at være tvunget til at forlade UNRWA's operationsområde, hvis det på baggrund af en individuel vurdering af alle relevante beviser<sup>22</sup> står klart, at den pågældende befinder sig i en alvorlig personlig usikkerhedstilstand (det første kriterium), og det er umuligt for UNRWA i dette område at sikre vedkommende levevilkår, der er i overensstemmelse med den opgave, som nævnte organ er ansvarligt for (det andet kriterium)<sup>23</sup>.

35. Alle parterne i hovedsagen og interesserede parter i nærværende sag er enige om, at disse to kriterier udgør det grundlag, som situationen i hovedsagen skal vurderes i forhold til med henblik på at afgøre, om UNRWA's beskyttelse eller bistand til SW er »bortfaldet« ifølge definitionen i artikel 12, stk. 1, litra a), i direktiv 2011/95, og om han som følge heraf skal tildeles flygtningestatus. Den forelæggende ret omtaler i sit første spørgsmål de samme kriterier som relevante referencer for den pågældende vurdering.

### **3. Anvendelse af inklusionsklausulen i tilfælde, hvor det er umuligt at få adgang til lægebehandling inden for UNRWA's operationsområde**

#### **a) Det første kriterium: alvorlig personlig usikkerhedstilstand**

36. Det er efter min vurdering tydeligt, at det første kriterium, nemlig spørgsmålet om, hvorvidt personen befinder sig i en alvorlig personlig usikkerhedstilstand, *kan* være opfyldt i visse tilfælde, hvor det er umuligt for den pågældende person at få adgang til lægebehandling inden for UNRWA's operationsområde.

37. Jeg kan i denne henseende umiddelbart tilslutte mig, at begrebet »personlig sikkerhed« indledningsvist henviser til situationer, der omfatter trusler mod en person, som er af mere ekstern end intern karakter. Det synes nemmere at forestille sig, at en person befinder sig i en alvorlig usikkerhedstilstand, hvis der er tale om en naturkatastrofe (såsom oversvømmelse eller jordskælv), eller, som anført af den belgiske og den franske regering, hvis overlast *forsætligt forvoldes* af en anden person, enhed eller magtfaktor<sup>24</sup>, i modsætning til de tilfælde, hvor den primære årsag til, at en person lider overlast, er en *naturligt forekommende* sygdom. Det er dog min vurdering, i overensstemmelse med det af Kommissionen anførte, at begrebet er bredt nok til også at omfatte sådanne situationer af en intern karakter, hvor en person udsættes for overlast, uden at dette skyldes en forsætlig handling eller eksterne årsager, men er naturligt forekommende og alene forværres af eksterne faktorer (f.eks. UNRWA's manglende evne til at garantere ordentlige materielle forhold eller passende lægehjælp)<sup>25</sup>.

<sup>22</sup> – Der skal i denne henseende tages hensyn til de relevante omstændigheder, som de foreligger ikke blot på tidspunktet for denne persons udrejse af UNRWA's operationsområde, men tillige på det tidspunkt, hvor de kompetente administrative eller retslige myndigheder behandler en ansøgning om tildeling af flygtningestatus eller træffer en afgørelse om et afslag på tildeling af en sådan status (jf. dommen i sagen Secretary of State for the Home Department (Flygtningestatus for en statsløs palæstinenser), præmis 58).

<sup>23</sup> – Jf. dommen i sagen Abed El Karem El Kott m.fl., præmis 63.

<sup>24</sup> – F.eks. de situationer, der førte til dommen i sagen Abed El Karem El Kott m.fl., hvor de berørte personer var blevet forhånet, mishandlet, vilkårligt anholdt, tortureret eller ydmyget af libanesiske soldater, og deres hjem var blevet brændt ned eller beskadiget, og/eller de havde modtaget dødstrusler.

<sup>25</sup> – Jeg er bekendt med, at den belgiske regering mener, at det i princippet alene er trusler eller mangler, der påvirker statsløse af palæstinensisk oprindelse *som en gruppe* eller er af systemisk karakter (i modsætning til individuelle eller isolerede trusler), som er relevante. En sådan restriktiv fortolkning er efter min mening forkert. Hvis regeringens tilgang blev fulgt, ville den individuelle vurdering, som nationale myndigheder skal foretage, reelt set være meningsløs. Domstolen har endvidere allerede bekræftet, at det er tilstrækkeligt at fastslå, at UNRWA's bistand eller beskyttelse af en eller anden grund faktisk er bortfaldet, hvilket omfatter »objektive årsager eller årsager, der vedrører personens individuelle situation« (jf. dommen i sagen Secretary of State for the Home Department (Flygtningestatus for en statsløs palæstinenser), præmis 72).

38. Domstolen har allerede indikeret, at en person kan befinde sig i en alvorlig usikkerhedstilstand, når vedkommende ifølge eget udsagn ikke kan få adgang til uddannelse eller lægehjælp, der er tilpasset den pågældendes behov, på grund af det alvorlige handicap, som han eller hun er født med<sup>26</sup>. Begrebet »personlig sikkerhed« er derfor allerede blevet anvendt i sager, hvor *den primære eller oprindelige årsag* til den overlast, som personen har lidt, ikke er ekstern, men relateret til et medført handicap eller en medført sygdom eller, mere generelt set, er naturligt forekommende, og alene er *intern* for den person<sup>27</sup>, og hvor det kun er *den årsag*, der forværrer den lidte overlast, dvs. den manglende mulighed for at få adgang til lægehjælp eller behandling, som er forbundet med elementer, der er *eksterne* for den pågældende person<sup>28</sup>.

39. Det er i den henseende tydeligt, at den *primære årsag* til den overlast, som personen har lidt, ikke alene kan være af ren intern karakter, men også i mere bred forstand, at den *eksterne årsag* til, at den lidte overlast forværres (dvs. den eksterne årsag til, at personen ikke kan få adgang til den krævede lægelige pleje eller behandling inden for UNRWA's operationsområde), er irrelevant. Denne adgang kan forsætligt være trukket tilbage, eller den krævede lægelige pleje eller behandling kan simpelthen være blevet utilgængelig som følge af manglende materielle ressourcer eller midler hos UNRWA eller af andre årsager (dog, igen, med undtagelse af de årsager, som den pågældende person har kontrol over, og som ikke er eksterne for vedkommende). Det er i modsætning til det, som den belgiske og den franske regering har gjort gældende, ikke nødvendigt at fastslå, at UNRWA eller den stat, hvori agenturet opererer, bevidst påførte den berørte person overlast eller fratog ham eller hende den fornødne lægehjælp ved handling eller undladelse<sup>29</sup>. En sådan konstatering er ikke en forudsætning<sup>30</sup>.

40. Det er efter min opfattelse indlysende, at yderligere to krav skal være opfyldt, ud over trusler mod den personlige sikkerhed. For det første skal truslerne være af en sådan karakter, at de resulterer i en »alvorlig risiko« for den personlige sikkerhed, og for det andet skal det omfang af overlast, som personen ville lide, hvis vedkommende fortsat opholdt sig på UNRWA's operationsområde, være alvorligt (da det i modsat fald ikke ville være muligt at anse sådanne trusler for at være alvorlige nok til at påvirke »den personlige sikkerhed«). Det er for så vidt angår det første af disse krav, nemlig om der foreligger en »alvorlig risiko«, efter min vurdering tydeligt, at begrebet »alvorlig risiko« vedrører, om *risikoen er så reel*, at de relevante trusler mod den personlige sikkerhed faktisk vil blive en realitet, og at personens sikkerhed vil være påvirket, hvis vedkommende fortsat opholder sig på UNRWA's operationsområde. Jeg vil gerne præcisere, at jeg er enig med sagsøgeren i hovedsagen i, at truslerne ikke blot kan være af hypotetisk karakter. De skal være tilstrækkelig *reelle* til at kunne skabe en alvorlig risiko for, at den berørte persons personlige sikkerhed bliver påvirket.

<sup>26</sup> – Ibidem, præmis 24 og 50.

<sup>27</sup> – Som sagsøgeren i hovedsagen har påpeget, fremgår »sundhed« og »handicap« af listen over »personlige forhold«, der kan give en statsløs af palæstinensisk oprindelse ret til at få tildelt flygtningestatus, i UNHCR's Guidelines on International Protection No 13 (retningslinjer om international beskyttelse nr. 13), punkt 24.

<sup>28</sup> – Det er efter min mening vigtigt, at personens sundhedstilstand forværres af sådanne eksterne faktorer. Det er i min optik noget andet, når der overhovedet ikke er nogen lægebehandling eller pleje, som kan lindre personens smerte eller lidelse, eller hvis vedkommende simpelthen nægter at modtage den nødvendige lægebehandling (hvor den forværende faktor i så fald er intern og ikke ekstern).

<sup>29</sup> – Jf. dommen i sagen Secretary of State for the Home Department (Flygtningestatus for en statsløs palæstinenser), præmis 70 og 71.

<sup>30</sup> – Jeg vil gerne tilføje, at Domstolens praksis, hvorpå den belgiske og den franske regering har baseret sine argumenter, og som i det væsentlige fastslår, at en person, der lider af en alvorlig sygdom, ikke nødvendigvis skal tildeles international beskyttelse, blot fordi vedkommende ikke kan få tilstrækkelig behandling i sit hjemland, medmindre den pågældende person *forsætligt* nægtes en sådan behandling (jf. dom af 18.12.2014, M'Bodj, C-542/13, EU:C:2014:2452, præmis 36), ikke omhandler statsløse af palæstinensisk oprindelse, men asylansøgere. Som jeg har anført i punkt 26-28 ovenfor, befinder statsløse af palæstinensisk oprindelse sig ikke i den samme situation eller er omfattet af de samme krav som asylansøgere.

41. For så vidt angår det andet af de nævnte krav, nemlig om omfanget af den lidte overlast er alvorligt nok til, at truslerne kan siges at påvirke den »personlige sikkerhed«, vil jeg i mit svar på det andet spørgsmål nærmere redegøre for den tærskel, der er nødvendig i denne henseende. Jeg vil dog for nu lade det være nok at sige, at jeg mener, at tærsklen for alvorlig overlast er nået i det mindste i *nogle* af de tilfælde, hvor det ikke er muligt at få adgang til den krævede lægebehandling, navnlig hvis den pågældende som følge af manglen på den krævede behandling befinder sig i en situation, hvor det er et spørgsmål om liv eller død.

42. Kommissionen anser f.eks. SW's situation for at være et sådant tilfælde. Jeg minder om, at SW lider af en alvorlig genetisk sygdom. Med forbehold for de nationale domstoles kontrol, vil SW's forventede levetid og chancer for overlevelse tilsyneladende være markant mindre, hvis han ikke får adgang til den krævede lægebehandling – dette er i øvrigt ikke bestridt af parterne i hovedsagen. Omfanget af den lidte overlast må i sådanne tilfælde unægteligt anses for at være alvorligt.

43. Efter disse præciseringer og min redegørelse for, hvorfor jeg mener, at den personlige sikkerhed kan være i alvorlig fare i en situation, hvor en person ifølge eget udsagn ikke mener, at han eller hun kan få adgang til den lægehjælp, der passer til personens behov, inden for UNRWA's operationsområde, har jeg yderligere to bemærkninger.

44. Først og fremmest er jeg af den opfattelse, hvilket igen strider mod det, som den belgiske og den franske regering har gjort gældende, at det med henblik på at konstatere, om den personlige sikkerhed er i alvorlig fare, ikke er nødvendigt at vurdere, om en person såsom SW har en »velbegrundet frygt for forfølgelse« eller løber »en reel risiko for at lide alvorlig overlast« som defineret i artikel 5, stk. 1, og artikel 6 i direktiv 2011/95. Som anført af Kommissionen er kravet om, at man skal befinde sig i en alvorlig usikkerhedstilstand ikke forbundet med spørgsmålet, om der foreligger en sådan »velbegrundet frygt for forfølgelse eller en reel risiko for at lide alvorlig overlast« i de nævnte bestemmelsers forstand, der bl.a. alene vedrører forfølgelsen eller den alvorlige overlast, der forvoldes af visse aktører.

45. Hvis det modsatte var tilfældet, ville en statsløs af palæstinensisk oprindelse såsom SW med henblik på at blive omfattet af anvendelsesområdet for inklusionsklausulen i direktivets artikel 12, stk. 1, litra a), skulle kunne godtgøre, at vedkommende opfylder de samme betingelser som de personer, der ikke er omfattet af bestemmelsens anvendelsesområde. Det ville stride mod den *lex specialis*, der fremgår af denne bestemmelse, og som fastsætter, at en person, der er omfattet af bestemmelsen, uden videre skal have ret til flygtningestatus, hvis den berørte person kan godtgøre, at UNRWA's beskyttelse eller bistand til vedkommende er »bortfaldet«, og at personen ikke skal opfylde de generelle betingelser i direktivet, som alene finder anvendelse på asylansøgere<sup>31</sup>. Det ville endvidere i det væsentlige resultere i, at der ikke skulle ske en sondring mellem disse to meget forskellige retlige problemstillinger.

46. Dernæst vil jeg også gerne præcisere, at det med henblik på at fastslå, om personen befinder sig i en alvorlig personlig usikkerhedstilstand, ikke er nødvendigt systematisk at vurdere, om der i relation til den berørte person findes en sådan alvorlig risiko på hvert af de områder, som UNRWA opererer i. Dette ville være dybt urimeligt. Det er derimod alene nødvendigt at inddrage *alle* de sektorer i UNRWA's operationsområde, som den pågældende person har en *konkret* mulighed for at opnå adgang til og opholde sig i sikkerhed i<sup>32</sup>.

<sup>31</sup> – Jf. punkt 21 ovenfor.

<sup>32</sup> – Jf. dommen i sagen Bundesrepublik Deutschland (Flygtningestatus for en statsløs palæstinenser), præmis 67.

***b) Det andet kriterium: om det er blevet umuligt for UNRWA at sikre vedkommende levevilkår inden for agenturets operationsområde, der vil være i overensstemmelse med den opgave, som agenturet har fået tildelt***

47. Med hensyn til det andet kriterium, nemlig om det er blevet umuligt for UNRWA at sikre, at vedkommendes levevilkår inden for agenturets operationsområde vil være i overensstemmelse med den opgave, som agenturet har fået tildelt, har meningsudvekslingen mellem parterne i hovedsagen og de interesserede parter i nærværende sag fokuseret på, hvordan UNRWA's »opgave« generelt [1]) skal forstås, og hvordan den mere specifikt [2]) skal forstås i relation til medicinske eller sundhedsmæssige behov.

48. Den franske regering har i denne henseende anført, at UNRWA's opgave *alene* omfatter at stille primær og grundlæggende lægehjælp til rådighed og ikke omfatter leveringen af specialiserede og mere komplekse lægebehandlinger som dem, SW har brug for. Det er regeringens holdning, at UNRWA's opgave ikke kan anses for at være »bortfaldet« ifølge definitionen i artikel 12, stk. 1, litra a), i direktiv 2011/95 i en situation, hvor en statsløs af palæstinensisk oprindelse ikke har nogen mulighed for at sikre sig adgang til lægebehandlinger, der er relativt ualmindelige og/eller komplekse og er mere vidtgående end en sådan grundlæggende lægehjælp.

49. Jeg vil nedenfor redegøre for, hvorfor jeg ikke er enig heri.

*1) UNRWA's opgave, generelt set*

50. Jeg vil indledningsvist minde om, at UNRWA primært finansieres af frivillige bidrag fra FN's medlemsstater. Som følge heraf varierer agenturets *operationelle kapacitet* afhængigt af de gentagne beslutninger, som disse medlemsstater træffer, hvilke naturligvis kan ændre sig over tid på baggrund af budgetbegrænsninger og en række andre faktorer. Det er min vurdering, at denne omstændighed dog ikke betyder, at selve opgaven for UNRWA varierer samtidig med den operationelle kapacitet. De to er uden tvivl meget forskellige: Den »operationelle kapacitet« vedrører de tilgængelige »midler«, hvorimod »opgaven« vedrører »hovedformålet« (eller eksistensberettigelsen) for UNRWA. Omfanget af de tilgængelige midler kan generelt set ændre sig ofte, men hovedformålet skal i et eller andet omfang være tidsubestemt og kontinuerligt.

51. Efter min mening var det dette hovedformål eller denne eksistensberettigelse for UNRWA, der er tidsubestemt og kontinuerlig, som Domstolen havde til hensigt at udtale sig om, da den henviste til UNRWA's »opgave« som et relevant element i bedømmelsen af, om det er blevet umuligt for UNRWA at sikre vedkommende levevilkår inden for agenturets operationsområde, der er i overensstemmelse med den *opgave*, som agenturet har fået tildelt, og som følge heraf, om inklusionsklausulen i artikel 12, stk. 1, litra a), i direktiv 2011/95 kan anvendes. Spørgsmålet om, hvorvidt UNRWA har tilstrækkelige materielle midler til rådighed, og spørgsmål om agenturets operationelle kapacitet vedrører ikke blot anvendelsesområdet for selve opgaven, men UNRWA's mulighed, eller manglen på samme, for at udføre denne opgave.

52. Jeg minder på denne baggrund om, at UNRWA's opgave (dvs. agenturets hovedformål), som påpeget af Kommissionen, ikke er fastsat i en statut, men er baseret på de relevante resolutioner fra FN's Generalforsamling. Den pågældende opgave kan derfor ikke udledes af en enkel kilde. Ordlyden af de forskellige resolutioner fra FN's Generalforsamling er i denne henseende

endvidere meget bred. UNRWA skal navnlig i overensstemmelse med FN's Generalforsamlings resolution nr. 74/83 af 13. december 2019 udføre sine operationer »med sigte på palæstinensiske flygtnings velvære, beskyttelse og menneskelige udvikling«.

53. Domstolen har henholdt sig til denne ordlyd, og den har i sin praksis bemærket, at UNRWA blev oprettet med sigte på at beskytte og bistå de personer, der er registreret hos UNRWA, »med henblik på at tjene [deres] velvære som [flygtninge]«<sup>33</sup>.

54. Domstolen har også fastslået, hvilket er tydeligt, når man læser de forskellige resolutioner fra FN's Generalforsamling, at formålet med den særlige ordning, som gælder for statsløse af palæstinensisk oprindelse, er at sikre, at denne gruppe af personer fortsat modtager beskyttelse, og at disse personer indrømmes *effektiv* beskyttelse eller bistand og ikke blot, at de garanteres, at der findes et organ eller et agentur, som har til opgave at yde en sådan bistand eller beskyttelse<sup>34</sup>. Det følger tilsyneladende heraf, at Domstolen forstår UNRWA's opgave således, at den omfatter ydelse af effektiv (og ikke blot abstrakt) beskyttelse eller bistand til de personer, der er registreret hos agenturet, med sigte på at fremme deres »velvære«.

55. Jeg vil nu i lyset af disse betragtninger foretage en bedømmelse af, hvad UNRWA's »opgave« specifikt omfatter i relation til sådanne personers medicinske eller sundhedsmæssige behov.

## 2) UNRWA's opgave specifikt med hensyn til medicinske eller sundhedsmæssige behov

56. Henset til, at UNRWA's opgave med at yde effektiv beskyttelse eller bistand til de personer, der er registreret hos agenturet, ikke er tydeligt defineret og ikke kan udledes af en enkel kilde, har Domstolen i retsmødet anmodet parterne og andre interesserede parter om at præcisere, hvad UNRWA's opgave indebærer for så vidt angår sådanne personers medicinske eller sundhedsmæssige behov.

57. Parterne og de interesserede parter har i sine svar alle henvist til det, der fremgår af FN's Generalforsamlings resolution nr. 74/83 af 13. december 2019, hvoraf de har udledt, at UNRWA's opgave består i at yde *effektiv* »bistand til at opfylde grundlæggende behov i relation til sundhed«. Parterne og de interesserede parter var dog ikke enige om, hvordan disse begreber skal forstås.

58. På den ene side har sagsøgeren i hovedsagen, hvilket Kommissionen har tilsluttet sig, fremhævet, at det ikke er vigtigt at vurdere, om en bestemt type lægebehandling generelt er omfattet af eller undtaget fra UNRWA's opgave. Man skal anvende en formålsbestemt tilgang og i stedet fokusere på graden af den beskyttelse eller bistand, der skal ydes statsløse af palæstinensisk oprindelse inden for UNRWA's operationsområde, og i hvert enkelt tilfælde på baggrund heraf vurdere, om den pågældende persons specifikke medicinske eller sundhedsmæssige behov er opfyldt. Typen af lægebehandling, selv hvis den er yderst specialiseret, er irrelevant.

<sup>33</sup> – Jf. Alheto-dommen, præmis 84, og dommen i sagen Bundesrepublik Deutschland (Flygtningestatus for en statsløs palæstinenser), præmis 48.

<sup>34</sup> – Jf. i denne henseende dommen i sagen Abed El Karem El Kott m.fl., præmis 60.

59. Som jeg allerede har anført i punkt 48 ovenfor, har den franske regering på den anden side argumenteret for, at »bistand til at opfylde grundlæggende behov i relation til sundhed« alene omfatter at stille grundlæggende og primær lægehjælp til rådighed<sup>35</sup>. Den franske regering har anført, at UNRWA ikke er ansvarlig for at stille mere kompleks eller specialiseret lægebehandling til rådighed.

60. Jeg deler ikke denne opfattelse. Jeg mener, at den franske regering forveksler UNRWA's opgave i form af *effektiv* bistand til at opfylde grundlæggende *medicinske eller sundhedsmæssige behov* (der på grundlag af en resultatorienteret i stedet for en ressourceorienteret tilgang har til hensigt at sikre, at de grundlæggende medicinske eller sundhedsmæssige behov for de personer, der er registreret ved UNRWA, er opfyldt, uanset hvad det kræver at opnå dette) med en pligt til at levere grundlæggende *sundhedspleje*, dvs. en pligt til at stille et minimum af visse medicinske ressourcer til rådighed for de samme personer (f.eks. ved at levere førstehjælpssækker eller grundlæggende behandling, som ikke er kompleks eller specialiseret).

61. Det er i denne henseende min holdning, at UNRWA naturligvis ikke kan garantere adgang til alle typer tilgængelige lægemidler eller lægebehandlinger. Det skal dog i henhold til sin opgave med at yde »bistand til at opfylde grundlæggende behov i relation til sundhed« *effektivt* bistå de personer, der er registreret hos agenturet, med at få adgang til den lægelige pleje eller de lægebehandlinger, der er nødvendige for at opfylde deres grundlæggende sundhedsmæssige eller medicinske behov, navnlig når denne pleje eller behandling er afgørende for at kunne bekæmpe en sygdom, der uden en sådan pleje eller behandling desværre kan være dødelig. Jeg vil i afsnit B nedenfor i forbindelse med mit svar på det andet spørgsmål komme nærmere ind på den grad af alvor eller det omfang, der er i denne henseende er nødvendigt for at bedømme, hvad der udgør et grundlæggende sundhedsmæssigt eller lægeligt behov. Jeg kan dog allerede nu konstatere, at hvis en person befinder sig i en situation, hvor det er et spørgsmål om liv eller død, hvilket synes at være tilfældet for SW<sup>36</sup>, fordi UNRWA ikke kan bistå eller ikke effektivt bistår den pågældende i at få adgang til den lægelige pleje eller behandling, som vedkommendes sygdom eller tilstand kræver, så skal det anses for at være umuligt for UNRWA at sikre, at personens grundlæggende sundhedsmæssige eller lægelige behov kan blive opfyldt, og som følge heraf, at vedkommendes levevilkår inden for agenturets operationsområde er i overensstemmelse med den opgave, som agenturet har fået tildelt.

62. Jeg vil gerne præcisere, at jeg uden videre kan medgive, at den lægebehandling, som SW har brug for at have adgang til, er forholdsvis kompleks og/eller specialiseret. De i sagsakterne indeholdte oplysninger indikerer, at SW ikke alene har brug for blodtransfusioner, men også et særligt lægemiddel der alene kan købes til en vis pris (som UNRWA ikke mener, at det kan betale). Komplexiteten af behandlingen, de hermed forbundne omkostninger eller behandlingens specialiserede karakter er dog i min optik ikke relevant for selve anvendelsesområdet for UNRWA's opgave, men derimod for, om det er muligt for agenturet at udføre sin opgave<sup>37</sup>.

<sup>35</sup> – Det fremgår af UNRWA's skrivelse af 22.9.2021 til UNHCR, hvori UNRWA's mandat og tjenester beskrives (tilgængelig på følgende adresse: [https://www.unrwa.org/resources/about-unrwa/UNRWA\\_letter\\_to\\_UNHCR](https://www.unrwa.org/resources/about-unrwa/UNRWA_letter_to_UNHCR)), at UNRWA's tjenester omfatter at stille bl.a. grundlæggende uddannelse og primær sundhedspleje til rådighed. Tertiær sundhedspleje synes ved første øjekast ikke omfattet, men det er min vurdering, at denne mangel ikke nødvendigvis fører til et negativt svar på det første spørgsmål.

<sup>36</sup> – Det tilkommer naturligvis de nationale domstole at kontrollere dette.

<sup>37</sup> – Jf. punkt 51 og 52 ovenfor.

63. Jeg minder i denne henseende om, at de kompetente administrative eller retslige myndigheder i sin bedømmelse af, om det er blevet umuligt for UNRWA at sikre vedkommende levevilkår inden for agenturets operationsområde, der vil være i overensstemmelse med den opgave, som agenturet har fået tildelt, skal vurdere, om den pågældende person faktisk kan modtage den krævede beskyttelse eller bistand<sup>38</sup>. Den omstændighed, at UNRWA slet ikke kan yde den krævede beskyttelse eller bistand til at opfylde den pågældende persons grundlæggende lægelige eller sundhedsmæssige behov, eller at agenturet godt kan yde beskyttelsen eller bistanden, men ikke på en effektiv måde (f.eks. fordi lægemidlet eller behandlingen ikke er lettilgængelig, eller UNRWA ikke har de fornødne midler eller budget), er relevant for, om en sådan umulighed kan konstateres, men det medfører ikke, at situationen ikke er omfattet af anvendelsesområdet for UNRWA's opgave<sup>39</sup>.

#### **4. Forslag til afgørelse for så vidt angår det første spørgsmål**

64. Det er på baggrund af de ovenfor anførte konklusioner min vurdering, at de to kriterier, der fremgår af punkt 34 ovenfor, og som anvendes til at bedømme, om UNRWA's beskyttelse eller bistand er »bortfaldet« i henhold til i artikel 12, stk. 1, litra a), i direktiv 2011/95, kan være opfyldt i en situation, hvor en statsløs af palæstinensisk oprindelse, der har benyttet sig af UNRWA's beskyttelse eller bistand, ikke har mulighed for at få adgang til den lægebehandling inden for agenturets operationsområde, som vedkommendes helbredstilstand kræver. En sådan situation kan som følge heraf være omfattet af – og er ikke undtaget fra – anvendelsesområdet for den i den pågældende bestemmelse fastsatte inklusionsklausul.

65. Det er min opfattelse, at praktiske overvejelser understøtter denne fortolkning. Hvis Domstolen nåede frem til et andet resultat, ville en person i SW's situation ikke alene ikke være berettiget til uden videre at være omfattet af direktivets bestemmelser [som følge af inklusionsklausulen i artikel 12, stk. 1, litra a), i direktiv 2011/95], men vedkommende ville også være forhindret i at påberåbe sig »flygtningestatus« i henhold til *en hvilken som helst* af de øvrige bestemmelser i direktiv 2011/95, da den pågældende ville være udelukket fra det anførte direktiv som helhed ved anvendelse af den heri indeholdte udelukkelsesklausul. Personen ville med andre ord være dårligere stillet end andre asylansøgere [dem, hvor artikel 12, stk. 1, litra a), i direktiv 2011/95 ikke finder anvendelse], fordi disse andre personer i det mindste ville kunne støtte sig til de pågældende generelle betingelser for at påberåbe sig flygtningestatus, hvilket den berørte person ikke ville kunne. Denne løsning vil efter min mening tydeligt stride mod formålet med Genèvekonventionens artikel 1, afsnit D, som jeg nævnte i punkt 27 ovenfor, der har til hensigt at sikre beskyttelse og bistand til statsløse af palæstinensisk oprindelse.

66. Når det er sagt, så mener jeg ikke, at et bekræftende svar på det første spørgsmål indebærer, at alle de statsløse af palæstinensisk oprindelse, der blot beklager sig over den lægehjælp, de har modtaget (eller ikke modtaget) inden for UNRWA's operationsområde, uden videre er berettiget til at blive anerkendt som flygtninge i henhold til direktiv 2011/95. Jeg vil nu foretage en mere detaljeret bedømmelse af det andet spørgsmål.

<sup>38</sup> – Jf. dommen i sagen Bundesrepublik Deutschland (Flygtningestatus for en statsløs palæstinenser), præmis 55 og 56.

<sup>39</sup> – Som Kommissionen har påpeget ville overvejelser i relation til f.eks. budgetbegrænsninger – der er relevante for vurderingen af, om UNRWA faktisk kan yde effektiv beskyttelse eller bistand – i modsat fald blive den reelle årsag til, at netop denne beskyttelse eller bistand ikke kan anses for at være »bortfaldet« ifølge artikel 12, stk. 1, litra a), i direktiv 2011/95.

## **B. Det andet spørgsmål: Hvornår finder inklusionsklausulen anvendelse i medicinske situationer?**

67. Den forelæggende ret har med sit andet spørgsmål udbedt sig svar på, hvilke kriterier de nationale domstole skal anvende for at bedømme, hvilke situationer, bl.a. hvis en statsløs af palæstinensisk oprindelse, som har benyttet sig af UNRWA's »beskyttelse eller bistand«, ifølge eget udsagn mener, at det er umuligt for vedkommende at få adgang til den lægelige pleje eller behandling, som vedkommendes helbredstilstand kræver, inden for UNRWA's operationsområde, er omfattet af anvendelsesområdet for *inklusionsklausulen* i artikel 12, stk. 1, litra a), i direktiv 2011/95.

68. Jeg vil indledningsvist komme med tre vigtige bemærkninger.

69. For det første vil jeg gerne sige et par ord om den løsning, som den franske regering har foreslået. Ifølge den franske regering bør en sag som hovedsagen *ikke* afgøres ved at inddrage inklusionsklausulen i artikel 12, stk. 1, litra a), i direktiv 2011/95, men derimod ved alene at anvende nationale bestemmelser<sup>40</sup>, der i visse begrænsede tilfælde giver tredjelandsstatsborgere eller statsløse muligheden for at blive på medlemsstaternes område på grund af bl.a. deres helbred.

70. Den franske regering har til støtte for sin konklusion henvist til 15. betragtning til direktiv 2011/95, hvoraf det fremgår, at medlemsstater kan give sådanne personer lov til at blive på deres område af årsager, som skyldes medfølelse eller humanitære hensyn. Det fremgår af samme betragtning, at enkeltpersoner, som har benyttet sig af denne mulighed, ikke er omfattet af anvendelsesområdet for det pågældende direktiv, men derimod falder uden for det.

71. Det er i modsætning til det af den franske regering anførte min vurdering, at den pågældende betragtning ikke kan forstås således, at en person skal være udelukket fra anvendelsesområdet for direktiv 2011/95, når vedkommende har mulighed for at påberåbe sig nationale bestemmelser, der giver personen ret til at blive på medlemsstatens område af årsager, som skyldes medfølelse eller humanitære hensyn. Den fastsætter derimod blot, at hvis en person reelt set er blevet indrømmet en sådan ret til at blive, vil vedkommende ikke være omfattet af det pågældende direktivs anvendelsesområde. Det følger heraf, at de kompetente administrative eller retslige myndigheder, undtagen under disse specifikke omstændigheder, først og fremmest skal kontrollere, om den pågældende person er berettiget til international beskyttelse [eller, hvis vedkommende er en statsløs af palæstinensisk oprindelse, om personen er omfattet af anvendelsesområdet for inklusionsklausulen i artikel 12, stk. 1, litra a), i direktiv 2011/95] og, såfremt den pågældende person ikke er berettiget til en sådan beskyttelse, først derefter bør overveje, om personen i henhold til national ret kan få beskyttelse af årsager, der er baseret på medfølelse eller humanitære hensyn. Jeg ser derfor ingen grund til, at den sidstnævnte type beskyttelse bør have forrang over den førstnævnte som foreslået af den franske regering.

72. For det andet skal der med henblik på at fastslå, om UNRWA's beskyttelse eller bistand er »bortfaldet« i overensstemmelse med artikel 12, stk. 1, litra a), i direktiv 2011/95 foretages både en faktuel og retlig vurdering. Som jeg har allerede har anført i punkt 34 ovenfor, skal jeg i relation til den faktuelle vurdering minde om, at det er nødvendigt at foretage vurderingen på et individuelt grundlag, hvor alle de relevante omstændigheder, som kan være forbundet med den pågældende person, inddrages (såsom vedkommendes helbredstilstand, behandlingen, som vedkommende har behov for, og, med hjælp fra eksperter, de faktiske konsekvenser for personen,

<sup>40</sup> – Den franske regering har i denne henseende henvist til artikel L425-9 i lov om udlændinges indrejse og ophold og om asylret.



hvis vedkommende ikke modtager den pågældende behandling), eller som er af kontekstuel karakter, herunder navnlig om den krævede lægelige pleje eller behandling er tilgængelig i medlemsstaten, og den særlige situation i den stat eller de stater, hvori UNRWA opererer<sup>41</sup>. Dette er i min optik en ganske vigtig pointe. I en situation som i nærværende sag er de vilkår, som statsløse af palæstinensisk oprindelse generelt lever under i Libanon, samt de levevilkår, som SW står over for, hver især relevante for spørgsmålet om, hvorvidt UNRWA's beskyttelse eller bistand er »bortfaldet«.

73. Det betyder i nærværende sag, at der med henblik på at vurdere, om SW er berettiget til at være omfattet af bestemmelserne i direktiv 2011/95, skal tages hensyn til både den lægebehandling, som han kan få direkte fra UNRWA, og den, som han kan få fra det libanesiske sundhedssystem med agenturets bistand, såfremt han er registreret hos UNRWA i Libanon. Det er på et mere overordnet niveau umuligt at isolere UNRWA's handlinger (eller mangel herpå) fra konteksten af agenturets arbejde<sup>42</sup>.

74. For det tredje er jeg for så vidt angår den retlige vurdering enig med den belgiske og den franske regering i, at ikke alle de sundhedsproblemer eller sygdomme, for hvilke der ikke er en behandling tilgængelig i det område, som UNRWA opererer i, kan føre til den konklusion, at agenturets »beskyttelse eller bistand« er bortfaldet. Der er behov for en alvorstærskel, og det er efter min mening kun i ekstraordinære situationer muligt at bevæge sig fra et beskyttelsesområde (UNRWA's operationsområde) til et andet (en medlemsstat). Ellers kunne man nemt stå i en situation, hvor en person, der er omfattet af udelukkelsesklausulen i artikel 12, stk. 1, litra a), i direktiv 2011/95, og som mener, at den lægelige pleje eller behandling, som vedkommende har modtaget (eller vil modtage) inden for UNRWA's operationsområde, ikke er lige så effektiv eller i lige så høj grad lever op til standarderne for den lægelige pleje eller behandling, som personen kan få i en medlemsstat, gør gældende, at agenturets »beskyttelse eller bistand« til vedkommende er »bortfaldet«, og at personen derfor tildeles flygtningestatus i henhold til direktiv 2011/95.

75. Alvorstærsklen skal derfor være tilstrækkelig høj til at kunne fungere som en begrænsende faktor og undgå situationer, hvor personer kan »vælge og vrage«, samt situationer, hvor myndighederne »svømmer over« med uendelige asylansøgninger fra statsløse af palæstinensisk oprindelse. Hvis alvorstærsklen er »for høj«, kan det samtidig gøre det praktisk talt umuligt for en person at anvende inklusionsklausulen i artikel 12, stk. 1, litra a), i direktiv 2011/95, herunder i tilfælde, hvor en sådan persons ufravigelige rettigheder i henhold til chartret såsom, navnlig, personens ret til menneskelig værdighed, ret til livet og forbuddet mod tortur og umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf<sup>43 44</sup>, krænkes. Det er derfor nødvendigt at finde en passende balance.

<sup>41</sup> – Domstolen har konkluderet, at »den omhandlede stat spiller en afgørende rolle i forbindelse med at gøre det muligt for UNRWA effektivt at opfylde sit mandat og sikre, at de omhandlede personer lever under værdige forhold« (jf. dommen i sagen Secretary of State for the Home Department (Flygtningestatus for en statsløs palæstinenser), præmis 82 og 83). Domstolen har i den pågældende dom også konkluderet, at behovet for at tage hensyn til *alle relevante individuelle omstændigheder*, herunder i relation til de/den stat(er), hvori UNRWA opererer, er direkte afledt af artikel 4, stk. 3, i direktiv 2011/95 (jf. præmis 54 i den pågældende dom). Denne bestemmelse angiver de faktorer, som de kompetente administrative eller retslige myndigheder skal inddrage i deres vurdering af en ansøgning om international beskyttelse.

<sup>42</sup> – For at give et simpelt eksempel er det tydeligt, at en krig i den stat, hvori UNRWA opererer, kan have en direkte indvirkning på, om UNRWA kan yde »beskyttelse eller bistand« i henhold til artikel 12, stk. 1, litra a), i direktiv 2011/95. Det skal tilføjes, at Domstolen i dommen i sagen Secretary of State for the Home Department (Flygtningestatus for en statsløs palæstinenser), præmis 80, også anfører, at der bør tages hensyn til enhver bistand, der ydes af civilsamfundsaktører såsom NGO'er, såfremt UNRWA har et formelt stabilt samarbejdsforhold med dem, inden for hvilket de bistår UNRWA i udførelsen af agenturets mandat.

<sup>43</sup> – Jf. chartrets artikel 1, 2 og 4.

<sup>44</sup> – Domstolen har eksempelvis fastslået, at forbuddet mod umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf, jf. chartrets artikel 4, er af absolut karakter (jf. dom af 5.4.2016, Aranyosi og Căldăraru, C-404/15 og C-659/15 PPU, EU:C:2016:198, præmis 85).

76. Efter at have præciseret dette vil jeg, som jeg har redegjort for i afsnit A ovenfor, minde om, at to kriterier skal være opfyldt for, at UNRWA's »beskyttelse eller bistand« kan anses for at være »bortfaldet«: Sagsøgeren skal befinde sig i en alvorlig personlig usikkerhedstilstand (det første kriterium), og det skal være umuligt for UNRWA at sikre vedkommende levevilkår inden for området, der er i overensstemmelse med den opgave, som agenturet har fået tildelt (det andet kriterium).

77. Hvor det andet kriterium i en situation som den i hovedsagen i det væsentlige kræver, at det fastslås, om det er blevet umuligt for UNRWA at sikre, at personens *grundlæggende medicinske og sundhedsmæssige behov* vil blive opfyldt, hvis vedkommende fortsat opholder sig inden for agenturets operationsområde, kan det første kriterium efter min vurdering deles op i tre krav. For det første skal der være en eller flere trusler mod den pågældende persons sikkerhed, hvilket i en sådan situation vil være naturligt forekommende sygdomme, som den pågældende person lider af (en intern trussel), og som forværres af eksterne faktorer. For det andet skal disse trusler være af en sådan karakter, at personen befinder sig i en »alvorlig personlig usikkerhedstilstand« (de kan med andre ord ikke blot være hypotetiske, men skal være tilstrækkelig *reelle*). For det tredje skal den overlast, som personen vil lide, hvis vedkommende fortsat opholdt sig inden for UNRWA's operationsområde, være *alvorlig* (ellers kan de omhandlede trusler ikke anses for at være alvorlige nok til at påvirke »den personlige sikkerhed«).

78. Det er i den sammenhæng tydeligt for mig, at der i relation til det tredje krav skal fastsættes en vis tærskel for alvoren af den lidte overlast. Det andet kriterium, som kræver, at der skelnes mellem de situationer, hvor en persons grundlæggende medicinske og sundhedsmæssige behov kan anses for at være opfyldt, og de situationer, hvor dette ikke kan anses for at være tilfældet, opfordrer ligeledes til, at der fastsættes en vis tærskel. Det er min vurdering, at »grundlæggende« medicinske og sundhedsmæssige behov alene omfatter visse medicinske og sundhedsmæssige kernebehov, som, hvis de ikke opfyldes, vil resultere i døden eller alvorlig overlast. Det følger heraf, at fokus for så vidt angår dette kriterium også skal være på alvorlig overlast.

79. I relation til, hvad der kan forstås som »alvorlig overlast«, minder jeg om, at 16. betragtning til direktiv 2011/95 henviser til vigtigheden af at overholde de grundlæggende rettigheder, der er anerkendt i chartret<sup>45</sup>, og som disse fortolkes i den af Domstolen citerede praksis på baggrund af chartrets artikel 52, stk. 3, og i Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols (herefter »Menneskerettighedsdomstolen«) praksis vedrørende tilsvarende rettigheder. Der er også enighed om, at chartrets artikel 4, som beskytter retten til livet og retten til frihed for tortur eller nedværdigende behandling eller straf, svarer til den europæiske menneskerettighedskonventions artikel 3<sup>46</sup>.

80. For så vidt angår sidstnævnte bestemmelse fremgår det tydeligt af Menneskerettighedsdomstolens praksis, at den smerte, der skyldes naturligt forekommende sygdom, uanset om det er fysisk eller psykisk, vil være tilstrækkelig *alvorlig*<sup>47</sup>, navnlig når der er væsentlige grunde til at antage, at den pågældende person, selv om denne ikke er i umiddelbar fare for at dø, som følge af manglen på passende behandling eller manglen på adgang til en sådan

<sup>45</sup> – Jf. også Bolbol-dommen, præmis 38 og den deri nævnte retspraksis.

<sup>46</sup> – Jf. dom af 22.11.2022, Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Udsendelse – medicinsk cannabis) (C-69/21, EU:C:2022:913, præmis 65 og den deri nævnte retspraksis, herefter »dommen i sagen Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Udsendelse – medicinsk cannabis)«).

<sup>47</sup> – Jf. i denne henseende Menneskerettighedsdomstolen, 13.12.2016, Paposhvili mod Belgien, CE:ECHR:2016:1213JUD004173810, § 178 og § 183. Jf. også dommen i sagen Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Udsendelse – medicinsk cannabis), præmis 63 og 66. Denne retspraksis vedrører situationer, som omfatter udsendelse af en alvorligt syg person. Jeg betragter den dog ikke desto mindre som relevant for nærværende sag.

behandling vil stå over for en reel risiko for en alvorlig, hurtig og uoprettelig forværring af vedkommendes helbredstilstand, der vil medføre store smerter eller en væsentlig nedsættelse af den pågældendes forventede levetid.

81. Den samme tærskel skal efter min vurdering anvendes i den foreliggende sag. En person skal konstateres at være i alvorlig fare for at lide alvorlig overlast, og personens grundlæggende medicinske eller sundhedsmæssige behov skal anses for ikke at være opfyldt i en situation, hvor i) vedkommende er i overhængende fare for at dø, eller ii) der er væsentlige grunde til at tro, at den pågældende person, selv om denne ikke er i umiddelbar fare for at dø, som følge af manglen på passende behandling eller manglen på adgang til en sådan behandling står over for en reel risiko for en alvorlig, hurtig og uoprettelig forværring af vedkommendes helbredstilstand der vil medføre store smerter eller en væsentlig nedsættelse af den pågældendes forventede levetid.

82. Dette er en ganske høj tærskel. Hvad vigtigere er, så er denne tærskel alene baseret på omfanget af den *overlast*, som den pågældende person er i alvorlig eller reel risiko for at lide, uanset hvilken type sygdom det drejer sig om, og hvor sjælden eller almindelig den er.

83. Jeg vil gerne som en sidste bemærkning tilføje, at den tærskel, som jeg netop har foreslået, efter min mening er tæt forbundet med respekten for den menneskelige værdighed. Jeg minder om, at det tydeligt fremgår af 16. betragtning til direktiv 2011/95, at direktivet »navnlig« tilsigter at sikre fuld respekt for den menneskelige værdighed. Domstolen har endvidere allerede henvist til den menneskelige værdighed i sin dom i sagen Bundesrepublik Deutschland (Flygtningestatus for en statsløs palæstinenser), hvori den konkluderer, at en person ikke kan anses for at være blevet tvunget til at forlade UNRWA's operationsområde, hvis vedkommende kan opholde sig der i sikkerhed, under værdige levevilkår og uden at risikere at blive udvist til det område, hvor den pågældende har sit sædvanlige opholdssted, så længe vedkommende ikke er i stand til at vende sikkert tilbage dertil<sup>48</sup>.

84. Både Kommissionen og sagsøgeren i hovedsagen har anført, at spørgsmålet om, hvorvidt en person, der er registreret hos UNRWA, kan opholde sig under »værdige levevilkår« inden for agenturets operationsområde, er relevant for vurderingen af, om vedkommende er i alvorlig eller reel risiko for at lide alvorlig overlast, og om vedkommendes grundlæggende medicinske og sundhedsmæssige behov vil blive opfyldt.

85. Jeg er enig i denne tilgang. Det er min vurdering, at den tærskel, som jeg har redegjort for i punkt 81 ovenfor, blot er et mere detaljeret udtryk for netop dette krav<sup>49</sup>.

<sup>48</sup> – Jf. denne doms præmis 54 og den deri nævnte retspraksis.

<sup>49</sup> – Både den toleddede tærskel, som jeg har redegjort for, og begrebet »den menneskelige værdighed« blev anvendt af Domstolen i dommen i sagen Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Udsendelse – medicinsk cannabis), præmis 63 og 71.

## V. Forslag til afgørelse

86. I lyset af alle ovenstående betragtninger foreslår jeg Domstolen at besvare de præjudicielle spørgsmål, der er forelagt af Conseil d'État (øverste domstol i forvaltningsretlige sager, Frankrig), således:

- »1) 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 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

skal fortolkes således, at sikkerheden for en person, der har benyttet sig af De Forenede Nationers Nødhjælps- og Arbejdsagentur for palæstinensiske flygtninge i Mellemøstens (UNRWA) beskyttelse eller bistand, kan være i alvorlig risiko, og den pågældende person kan befinde sig i en situation, hvor det er umuligt for agenturet at sikre, at vedkommendes levevilkår vil være i overensstemmelse med den opgave, som agenturet har fået tildelt, i en situation, hvor personen lider af en sygdom, og det er umuligt for den pågældende at få adgang til den fornødne lægebehandling eller pleje inden for UNRWA's operationsområde.

- 2) Artikel 12, stk. 1, litra a), i direktiv 2011/95

skal fortolkes således, at det i sådan en situation er nødvendigt at fastslå, at den pågældende person er i alvorlig risiko for at lide alvorlig overlast, og at det vil være umuligt for UNRWA at sikre, at personens grundlæggende medicinske og sundhedsmæssige behov vil blive opfyldt, hvis vedkommende fortsat opholder sig inden for agenturets operationsområde. Begge krav er opfyldt, når det fastslås, at personen, såfremt vedkommende fortsat opholder sig inden for operationsområdet, i) er i overhængende fare for at dø, eller ii) der er væsentlige grunde til at tro, at den pågældende person, selv om denne ikke er i overhængende fare for at dø, som følge af manglen på eller manglen på adgang til passende lægebehandling eller lægehjælp vil være i reel risiko for at opleve en alvorlig, hurtig og uoprettelig forværring af vedkommendes helbredstilstand, der vil medføre store smerter eller en væsentlig nedsættelse af den pågældendes forventede levetid.«