



Samling af Afgørelser

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT

N. EMILIOU

fremsat den 11. januar 2024¹

Sag C-563/22

SN,

LN, repræsenteret ved SN

mod

Zamestnik-predsdatel na Darzjavna agentsija za bezjantsite

(anmodning om præjudiciel afgørelse indgivet af Administrativen sad Sofia-grad
(forvaltningsdomstolen i Sofia, Bulgarien))

»Præjudiciel forelæggelse – område med frihed, sikkerhed og retfærdighed – asyl – flygtningestatus eller subsidiær beskyttelsesstatus – direktiv 2011/95/EU – betingelser, der skal opfyldes af tredjelandsstatsborgere eller statsløse, som ansøger om flygtningestatus – statsløse af palæstinensisk oprindelse, som har nydt bistand fra De Forenede Nationers Hjelpeorganisation for Palæstinaflygtninge i Det Mellemste Østen (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 – betydningen af »hvis en sådan beskyttelse eller bistand af en eller anden grund er bortfaldet« – betydningen af elementer vedrørende de generelle levevilkår, der hersker i Gazastriben – artikel 4 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder – levevilkår, som indebærer »umenneskelig og nedværdigende behandling« – tærskel – direktiv 2013/32/EU – artikel 40 – fornyet ansøgning om international beskyttelse – forpligtelse til at foretage en ny vurdering af elementer vedrørende den generelle situation, som allerede er behandlet – chartrets artikel 19, stk. 2 – princippet om non-refoulement«

I. Indledning

1. De Forenede Nationers Hjelpeorganisation for Palæstinaflygtninge i Det Mellemste Østen (UNRWA) blev oprettet efter den arabiske-israelske konflikt i 1948 med henblik på at gennemføre direkte nødhjælps- og arbejdsprogrammer for statsløse af palæstinensisk oprindelse,

¹ – Originalsprog: engelsk.

der er registreret hos dette agentur². Dets operationsområde er blevet fastlagt som bestående af Jordan, Libanon, Syrien og Vestbredden (herunder Østjerusalem) og Gazastriben. Agenturets mandat er blevet fornyet flere gange, og dets nuværende mandat udløber den 30. juni 2026³.

2. SN og LN, som er sagsøgerne i hovedsagen, er statsløse af palæstinensisk oprindelse, som tidligere boede i Gazastriben og er registreret hos UNRWA. De har ansøgt om asyl for anden gang i Bulgarien, efter at denne medlemsstats myndigheder meddelte dem afslag på deres første ansøgninger om international beskyttelse. De har gjort gældende, at de skal tildeles flygtningestatus ved anvendelse af *lex specialis* i artikel 12, stk. 1, litra a), i direktiv 2011/95/EU⁴. I henhold til denne bestemmelse er statsløse af palæstinensisk oprindelse, som har nydt UNRWA's beskyttelse eller bistand, udelukket fra denne status. Denne udelukkelse finder dog ikke anvendelse, hvis denne beskyttelse eller bistand er »bortfaldet«.

3. Den foreliggende sag rejser et følsomt spørgsmål af åbenlys betydning – især i lyset af de hændelser, der har fundet sted i Gazastriben siden Hamas' angreb på Israel den 7. oktober 2023: Kan UNRWA's beskyttelse eller bistand anses for at være »bortfaldet«, henset til de generelle levevilkår, der hersker i dette område, uden at det er nødvendigt for de berørte personer at godtgøre, at de specifikt er truet eller påvirket af disse vilkår på grund af specielle omstændigheder ved deres personlige situation?

4. Tvisten i hovedsagen opstod før disse hændelser. SN's og LN's søgsmål samt de forhold, som Administrativen sad Sofia-grad (forvaltningsdomstolen i Sofia, Bulgarien) har støttet sig på i sin anmodning om præjudiciel afgørelse, vedrører situationen i Gazastriben, således som den var før eller på det tidspunkt, hvor denne anmodning, der er dateret den 9. august 2022, blev indgivet. Som jeg vil forklare i dette forslag til afgørelse, vil den forelæggende ret eller de kompetente nationale myndigheder i forbindelse med enhver vurdering, som de skal foretage, imidlertid skulle tage hensyn til den situation, der *i øjeblikket* hersker i dette område, og som flere FN-organer har udtrykt alvorlige betænkeligheder med hensyn til⁵.

² – Jf. FN's Generalforsamlings resolution nr. 302 (IV) af 8.12.1949. Ifølge »Consolidated Eligibility and Registration Instructions« (CERI) fra UNRWA (tilgængelig på webstedet: <https://www.unrwa.org/sites/default/files/2010011995652.pdf>) er UNRWA's beskyttelse eller bistand tilgængelig for personer, der opfylder dette agenturs kriterier for palæstinensiske flygtninge (dvs. enhver person, 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 personer på faderens side, herunder lovligt adopterede børn) og visse andre kategorier af personer benævnt »andre registrerede personer«. Det fremgår af dette dokument, at »[a]lle ansøgninger om registrering hos UNRWA behandles grundigt af UNRWA's støtteberettigelses- og registreringspersonale, og at afgørelser om støtteberettigelse træffes efter en konkret og individuel vurdering«.

³ – Jf. FN's Generalforsamlings resolution nr. 77/123 af 12.12.2022.

⁴ – Europa-Parlamentets og Rådets direktiv af 13.12.2011 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 (EUT 2011, L 337, s. 9).

⁵ – Ud over det alarmerende antal mistede liv blandt civilbefolkningen siden den 7.10.2023 er der blevet rapporteret et stort antal døds ofre blandt UNRWA-ansatte, der arbejder i dette område. Den 27.10.2023 meddelte FN's generalsekretær, António Guterres, at »det humanitære system i Gaza står over for et fuldstændigt sammenbrud med ufattelige konsekvenser for mere end to mio. civile« (jf. »Statement by the Secretary-General – on the humanitarian situation in Gaza«, som er tilgængelig på FN's websted). Den 30.10.2023 talte Philippe Lazzarini, UNRWA's generaldirektør, til FN's Sikkerhedsråd og anførte, at »[d]et system, der er indført for at muliggøre hjælp i Gaza, vil mislykkes, medmindre der er politisk vilje til at sikre en meningsfuld forsyningsstrøm, der svarer til de hidtil usete humanitære behov« (<https://www.unrwa.org/newsroom/official-statements/un-security-council-emergency-briefing-situation-middle-east>). Den 7.12.2023 skrev Philippe Lazzarini til Dennis Francis, formand for FN's generalforsamling, at »UNRWA's muligheder for at gennemføre det mandat, som generalforsamlingen har givet organet i Gaza er stærkt begrænsede, hvilket har umiddelbare og alvorlige følger for FN's humanitære indsatser og civiles liv i Gaza«, og at den humanitære situation i området er »uholdbar« (<https://www.unrwa.org/resources/un-unrwa/letter-unrwa-commissioner-general-philippe-lazzarini-un-general-assembly>). Den 29.12.2023 tilføjede han, at »leveringen af hårdt tiltrængt og akut bistand er fortsat af begrænset omfang og behæftet med logistiske forhindringer« (<https://www.unrwa.org/newsroom/official-statements/gaza-strip-unrwa-calls-unimpeded-and-safe-access-deliver-much-needed>). De hændelser, som har fundet sted i Gazastriben siden den 7.10.2023, har også foranlediget FN's Generalforsamling og Sikkerhedsrådet til hver især at vedtage resolutioner. Indholdet af disse resolutioner er beskrevet i punkt 8-11 nedenfor.

II. Retsforskrifter

A. Folkeretten

1. Genèvekonventionen⁶

5. Genèvekonventionens artikel 1, afsnit D, 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.«

6. 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 Højkommisær for Flygtninge«, jf. definitionen i Genèvekonventionens artikel 1, afsnit D.

2. Relevante resolutioner fra FN's Generalforsamling og Sikkerhedsrådet

a) Resolutioner vedtaget før den 7. oktober 2023

7. FN's Generalforsamling og Sikkerhedsrådet har vedtaget flere resolutioner vedrørende UNRWA eller situationen i dette agenturs operationsområde, siden dets oprettelse. I FN's Generalforsamlings resolution nr. 74/83 af 13. december 2019 angives følgende:

»*The General Assembly,*

[...]

Aware of the growing needs of the Palestine refugees throughout all the fields of operation, namely, Jordan, Lebanon, the Syrian Arab Republic and the Occupied Palestinian Territory,

Expressing grave concern at the especially difficult situation of the Palestine refugees under occupation, including with regard to their safety, well-being and socioeconomic living conditions,

Expressing grave concern in particular at the grave humanitarian situation and socioeconomic conditions of the Palestine refugees in the Gaza Strip, and underlining the importance of emergency and humanitarian assistance and urgent reconstruction efforts,

[...]

⁶ – 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«).

3. *Affirms* the necessity for the continuation of the work of [UNRWA] and the importance of its unimpeded operation and its provision of services, including emergency assistance, for the well-being, protection and human development of the Palestine refugees and for the stability of the region, pending the just resolution of the question of the Palestine refugees;

4. *Calls upon* all donors to continue to strengthen their efforts to meet the anticipated needs of [UNRWA], including with regard to increased expenditures and needs arising from conflicts and instability in the region and the serious socioeconomic and humanitarian situation, particularly in the Occupied Palestinian Territory, and those needs mentioned in recent emergency, recovery and reconstruction appeals and plans for the Gaza Strip [...]

[...]«

b) Resolutioner vedtaget efter den 7. oktober 2023

8. De hændelser, der har fundet sted i Gazastriben siden den 7. oktober 2023, foranledigede De Forenede Nationers Generalforsamling til den 27. oktober 2023 at vedtage en resolution med titlen »Protection of civilians and upholding legal and humanitarian obligations«, hvori den opfordrer til »an immediate, durable and sustained humanitarian truce leading to a cessation of hostilities« i Gazastriben⁷. Generalforsamlingen noterede sig bl.a. »the grave deterioration of the situation«, beklagede »the heavy civilian casualties and widespread destruction« og udtrykte alvorlig bekymring »at the catastrophic humanitarian situation in the Gaza Strip and at its vast consequences for the civilian population, largely comprising children«.

9. Denne resolution blev den 15. november 2023 efterfulgt af en resolution fra FN's Sikkerhedsråd, hvori der bl.a. blev opfordret til akutte og udvidede humanitære pauser i Gazastriben⁸.

10. Den 12. december 2023 vedtog FN's Generalforsamling en resolution med titlen »Protection of civilians and upholding legal and humanitarian obligations«⁹. I denne resolution krævede den en øjeblikkelig humanitær våbenhvile i Gazastriben, og at der sikres humanitær adgang til dette område. Den gentog også sin insisteren på, at parterne i konflikten overholder folkeretten, især med hensyn til beskyttelse af civile, og at alle gidsler løslades øjeblikkeligt og uden betingelser.

11. Den 22. december 2023 vedtog De Forenede Nationers Sikkerhedsråd resolution 2720 (2023)¹⁰, hvori det mindede om alle sine relevant resolutioner, særligt resolution 2712 (2023). Sikkerhedsrådet udtrykte bl.a. »deep concern at the dire and rapidly deteriorating humanitarian situation in the Gaza Strip and its grave impact on the civilian population«, fremhævede »the urgent need for full, rapid, safe, and unhindered humanitarian access in to and throughout the entire Gaza Strip« og noterede sig »concerning reports from the leadership of the United Nations and humanitarian organizations in this regard«. Det bekræftede også sin »strong concern for the disproportionate effect that the conflict is having on the lives and well-being of children, women, and other civilians in vulnerable situations«.

⁷ – A/RES/ES-10/21, som er tilgængelig på følgende websted: <https://digitallibrary.un.org/record/4025940?ln=en>

⁸ – S/RES/2712 (2023), som er tilgængelig på følgende websted: <http://unscr.com/en/resolutions/doc/2712>

⁹ – A/RES/ES-10/22, som er tilgængelig på følgende websted: <https://digitallibrary.un.org/record/4031196?ln=en>

¹⁰ – S/RES/2720 (2023), som er tilgængelig på følgende websted:
<https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N23/424/87/PDF/N2342487.pdf?OpenElement>

B. EU-retten

a) Direktiv 2011/95

12. Artikel 12 i direktiv 2011/95 med overskriften »Udelukkelse« bestemmer:

»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

[...]

b) Direktiv 2013/32¹¹

13. Artikel 40 i direktiv 2013/32/EF med overskriften »Fornyede ansøgninger« har følgende ordlyd:

»1. Hvis en person, som har søgt om international beskyttelse i en medlemsstat, afgiver yderligere forklaringer eller indgiver en fornyet ansøgning i samme medlemsstat, behandler medlemsstaten disse yderligere forklaringer eller elementerne i den fornyede ansøgning inden for rammerne af behandlingen af den tidligere ansøgning eller inden for rammerne af behandlingen af en afgørelse, som bliver påklaget eller prøvet, for så vidt de ansvarlige myndigheder kan tage hensyn til og behandle alle de elementer, der ligger til grund for de yderligere forklaringer eller den fornyede ansøgning inden for disse rammer.

[...]

C. National ret

14. Direktiv 2011/95 og direktiv 2013/32 er gennemført i bulgarsk ret ved Zakon za ubezjisjteto i bezjantsite (asyl- og flygtningeloven, herefter »ZUB«).

15. ZUB's artikel 8 og 9 gengiver i det væsentlige de betingelser for tildeling af international beskyttelse, som er fastsat i direktiv 2011/95. ZUB's artikel 12, stk. 1, afspejler indholdet af dette direktivs artikel 12, stk. 1, litra a).

16. ZUB's artikel 75, stk. 2, har følgende ordlyd:

»Under behandlingen af en ansøgning om international beskyttelse skal der tages hensyn til alle relevante faktiske omstændigheder [...] vedrørende ansøgerens personlige situation eller dennes hjemland [...]

¹¹ – Europa-Parlamentets og Rådets direktiv af 26.6.2013 om fælles procedurer for tildeling og fratagelse af international beskyttelse (EUT 2013, L 180, s. 60).

III. De faktiske omstændigheder, hovedsagen og de præjudicielle spørgsmål

17. SN, der er født i 1995, og hendes barn, LN, er statsløse af palæstinensisk oprindelse. De forlod Gazastriben i juli 2018 og opholdt sig i Egypten i 45 dage og i Tyrkiet i syv måneder. Efter at have rejst ulovligt igennem Grækenland indrejse de på bulgarsk område sammen med KN, som er SN's ægtefælle og LN's far.

18. Den 22. marts 2019 indgav SN og LN ansøgninger om international beskyttelse til Darzjavna agentsija za bezjantsite (det statslige agentur for flygtninge, Bulgarien, herefter »DAB«). De baserede deres ansøgning på flere forhold, bl.a. manglen på værdige levevilkår og ustabiliteten i Gazastriben samt den næsten permanente situation med væbnet konflikt forårsaget af Israels militære aktion og spændingerne mellem Fatah og Hamas. SN anførte også, at KN's liv flere gange havde været i fare på grund af bombeangreb, når han var på arbejde, og at deres hus var tæt på en politistation, som ofte blev ramt af missiler.

19. SN og LN angav ikke i deres ansøgninger, at de var registreret hos UNRWA.

20. Ved afgørelse af 5. juli 2019 meddelte DAB's Predsedatel (DAB's direktør) afslag på SN's og LN's ansøgninger om international beskyttelse. DAB's direktør anførte, at SN og LN ikke var blevet tvunget til at forlade Gazastriben på grund af en reel risiko for tortur, umenneskelig eller nedværdigende behandling, dødsstraf eller henrettelse eller andre alvorlige trusler. SN og LN risikerede heller ikke sådanne trusler, hvis de vendte tilbage til Gazastriben, eftersom de ikke havde fremlagt bevis for, at truslen skulle være specifikt rettet mod dem på grund af specielle omstændigheder ved deres personlige situation. Selv om Domstolen i Elgafaji-dommen¹² har anerkendt, at graden af vilkårlig vold, som karakteriserer en væbnet konflikt, i visse situationer kan nå et så højt niveau, at den person, der ansøger om international beskyttelse, ikke er forpligtet til at føre bevis for, at truslen er specifikt rettet mod denne på grund af specielle omstændigheder ved den pågældendes personlige situation, kunne situationen i dette område på tidspunktet for de faktiske omstændigheder endvidere ikke anses for at udgøre en væbnet konflikt svarende til den, der gav anledning til denne dom. Endelig anførte DAB's direktør, at SN og LN kunne være blevet i Egypten eller Tyrkiet, og at de kun var kommet til Bulgarien for at drage fordel af de bedre økonomiske vilkår.

21. Denne afgørelse blev endelig, efter at de tilgængelige retsmidler var blevet udtømt.

22. Den 21. august 2020 indgav SN og LN en ny ansøgning om international beskyttelse. De fremlagde bevis for, at de var registreret hos UNRWA og gjorde gældende, at lex specialis i artikel 12, stk. 1, litra a), i direktiv 2011/95 derfor fandt anvendelse på dem. De gjorde gældende, at de i henhold til denne bestemmelse automatisk var berettiget til flygtningestatus, fordi UNRWA's beskyttelse eller bistand i forhold til dem skulle anses for at være »bortfaldet«.

23. Intervjuirasjtj organ na DAB (DAB's høringsorgan) antog SN's og LN's fornyede ansøgninger til realitetsbehandling.

24. Til støtte for deres ansøgning om tildeling af flygtningestatus fremlagde SN og LN flere dokumenter, som efter deres opfattelse godtgjorde, at de betingelser, hvorunder UNRWA drev virksomhed i Gazastriben (i 2020), var meget dårlige.

¹² – Dom af 17.2.2009 (C-465/07, EU:C:2009:94).

25. SN gjorde navnlig gældende, at situationen i Gazastriben er blevet forværret i de seneste år, navnlig siden covid-19-pandemien. Hun gjorde gældende, at arbejdsløsheden var særlig høj, og at de personer, der arbejdede, ikke blev aflønnet. Hun anførte ligeledes, at der var blevet iværksat udgangsforbud, at skolerne stadig var lukkede, og at Hamas forhindrede personer i at forlade deres hjem og iværksatte gentagne angreb mod Israel. Hun forklarede, at halvdelen af det hus, hvor de boede som familie, var blevet ødelagt af missiler på grund af dets beliggenhed i nærheden af en politistation, og at beskadigelsen af taget i 2014 betød, at de blev nødt til at bo et andet sted i en periode på to år.

26. Ved afgørelse af 14. maj 2021 meddelte DAB's Zamestnik-predsedatel (DAB's stedfortrædende direktør) afslag på SN's og LN's fornyede ansøgninger. DAB's stedfortrædende direktør forklarede, at idet disse ansøgninger var »fornyede ansøgninger« som omhandlet i artikel 2, litra q), i direktiv 2013/32, var det ikke nødvendigt at behandle samtlige elementer af ansøgningerne. Vurderingen af, om SN og LN skal tildeles flygtningestatus, kunne derfor begrænses til for det første at fastslå, om der foreligger »nye elementer«, for det andet at vurdere betydningen af disse elementer i forhold til deres personlige situation eller situationen i deres hjemland og for det tredje at afgøre, om disse elementer underbygges af tilstrækkelige beviser.

27. DAB's stedfortrædende direktør anførte, at selv om den omstændighed, at SN og LN var registreret hos UNRWA, blev fremlagt som et »nyt element«, havde det ikke betydning for SN's og LN's personlige situation. For det første havde SN og LN faktisk tidligere været omfattet af UNRWA's beskyttelse eller bistand, og den eneste grund til, at de ikke længere var omfattet heraf, var, at de frivilligt havde forladt dette agenturs operationsområde. For det andet var der ingen grund til at antage, at SN og LN ikke på ny ville være omfattet af UNRWA's beskyttelse eller bistand, hvis de vendte tilbage til Gazastriben. DAB's stedfortrædende direktør anførte endvidere, at SN's og LN's argumenter vedrørende den generelle situation i Gazastriben ikke godtgjorde, at de personligt var udsat for forfølgelse eller andre alvorlige trusler. Den omstændighed, at der ikke forelå sådanne trusler, indebar, at de ikke kunne opnå international beskyttelse.

28. SN og LN har indbragt denne afgørelse for Administrativen sad Sofia-grad (forvaltningsdomstolen i Sofia). SN har navnlig gjort gældende, at hendes tilbagevenden til Gazastriben (sammen med LN) ville være i strid med princippet non-refoulement, som forpligter medlemsstaterne til ikke at sende nogen til en stat, hvor der er en alvorlig risiko for at blive idømt dødsstraf eller udsat for tortur eller anden umenneskelig eller nedværdigende straf eller behandling.

29. Den forelæggende ret ønsker for det første oplyst, hvordan artikel 40, stk. 1, i direktiv 2013/32, der vedrører fornyede ansøgninger, skal fortolkes i en sådan situation. Den forelæggende ret har anført, at SN og LN til støtte for deres fornyede ansøgninger har fremlagt bevis for deres registrering hos UNRWA, som er et element, de ikke oplyste i forbindelse med deres tidligere ansøgninger. Den har tilkendegivet, at ingen af de af SN og LN nævnte oplysninger vedrørende grundene til, at de forlod Gazastriben, imidlertid kan anses for »nye«, idet alle disse elementer allerede blev undersøgt i forbindelse med behandlingen af deres tidligere ansøgninger.

30. For det andet ønsker den forelæggende ret oplyst, om UNRWA's beskyttelse eller bistand hvad angår SN og LN skal anses for at være »bortfaldet« som omhandlet i artikel 12, stk. 1, litra a), i direktiv 2011/95, henset til den generelle situation i Gazastriben. I denne henseende har den forelæggende ret anført, at denne generelle situation, som er blevet forværret i løbet af de

seneste år, utvivlsomt har påvirket UNRWA's evne til at yde en *effektiv* beskyttelse eller bistand til statsløse med palæstinensisk oprindelse i Gazastriben. UNRWA har desuden været underfinansieret og gennemgår økonomiske vanskeligheder.

31. Administrativen sad Sofia-grad (forvaltningsdomstolen i Sofia) har i denne forbindelse henvist til Europa-Parlamentets beslutning af 19. april 2018 om situationen i Gazastriben¹³, hvor dette område beskrives som et område, der befinder sig i en »stadig værre humanitær krise«. Den forelæggende ret har endvidere henvist til et dokument med titlen »UNHCR Position on Returns to Gaza« fra marts 2022¹⁴, hvori De Forenede Nationers Højkommissariat for Flygtninge (UNHCR) har anført, at civile, der flygter fra Gazastriben, ikke vil blive tvunget til at vende tilbage til dette område, henset til beviserne for alvorlige beskyldninger om krænkelse af den internationale menneskerettighedslovgivning og den vedvarende ustabilitet.

32. Henset til disse forhold er den forelæggende ret i tvivl om, hvorvidt den skal lægge til grund, at SN og LN vil lide »alvorlige materielle afsavn« som omhandlet i Jawo-dommen¹⁵, såfremt de blev tvunget til at vende tilbage til Gazastriben. I henhold til denne dom vil SN og LN skulle godtgøre, at deres tilbagevenden til Gazastriben stiller dem i en situation, der ikke gør det muligt for dem at dække deres mest basale behov, såsom behovet for at brødføde sig, vaske sig og have en bopæl, og som vil udgøre et indgreb i deres fysiske eller mentale tilstand eller stille dem i en dårlig forfatning, der er i strid med den menneskelige værdighed. Den forelæggende ret har anført, at hvis LN (som er et barn) blev tvunget til at vende tilbage til Gazastriben, ville hendes trivsel og sikkerhed ganske afgjort være truet. Den har imidlertid ligeledes mindet om, at grunden til, at SN og LN forlod Gazastriben, ikke er knyttet til en alvorlig trussel mod deres personlige sikkerhed, men udelukkende til den generelle situation i dette område.

33. På denne baggrund har Administrativen sad Sofia-grad (forvaltningsdomstolen i Sofia) besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

- »1) Følger det af artikel 40, stk. 1, i direktiv [2013/32], at såfremt en fornyet ansøgning om international beskyttelse indgivet af en statsløs ansøger af palæstinensisk oprindelse på grund af dennes registrering hos UNRWA, antages til realitetsbehandling, omfatter de kompetente myndigheders forpligtelse, som fastsat i denne bestemmelse, til at behandle og tage hensyn til alle de elementer, der ligger til grund for de yderligere forklaringer, under omstændighederne i hovedsagen også en forpligtelse til at behandle grundene til, at personen har forladt UNRWA's operationsområde, ud over de nye elementer eller omstændigheder, som den fornyede ansøgning vedrører, hvis bestemmelsen fortolkes sammenholdt med artikel 12, stk. 1, litra a), andet punktum, i direktiv 2011/95? Afhænger opfyldelsen af førnævnte forpligtelse af den omstændighed, at grundene til, at personen har forladt UNRWA's operationsområde, allerede blev behandlet i forbindelse med proceduren vedrørende den første ansøgning om [international] beskyttelse, som blev afsluttet ved en endelig afgørelse om afslag, idet ansøgeren heri dog hverken gjorde gældende eller påviste, at vedkommende var registreret hos UNRWA?
- 2) Følger det af artikel 12, stk. 1, litra a), andet punktum, i direktiv 2011/95, at den i denne bestemmelse indeholdte formulering »Hvis en sådan beskyttelse eller bistand af en eller anden grund er bortfaldet« finder anvendelse på en statsløs person af palæstinensisk oprindelse, som var registreret hos UNRWA og blev støttet af UNRWA med fødevarer,

¹³ – EUT 2019, C 390, s. 108.

¹⁴ – Dokumentet er tilgængeligt på følgende websted: <https://www.refworld.org/docid/6239805f4.html>

¹⁵ – Dom af 19.3.2019 (C-163/17, EU:C:2019:218, præmis 92).

sundhedstjenester og uddannelsesydelser i Gaza by, uden at der foreligger holdepunkter for en individuel trussel mod denne person, og som frivilligt og lovligt har forladt Gaza by, under hensyntagen til de foreliggende oplysninger i sagen:

- en vurdering af den generelle situation på det tidspunkt, hvor personen forlod området, hvorefter der var tale om en enestående humanitær krise, som indebar mangel på fødevarer, drikkevand, sundhedsydelser og lægemidler samt problemer med vand- og elforsyningen, ødelæggelse af bygninger og infrastruktur og arbejdsløshed
- UNRWA's vanskeligheder ved fortsat at sikre støtte og tjenesteydelser, også i form af fødevarer og sundhedstjenester, i Gaza, hvilket skyldes et betydeligt underskud på UNRWA's budget og den konstante stigning i antallet af personer, der er afhængige af hjælpeorganisationens støtte, og [den omstændighed], at den generelle situation i Gaza undergraver UNRWA's aktiviteter?

Skal dette spørgsmål besvares anderledes, alene fordi ansøgeren er en sårbar person som omhandlet i dette direktivs artikel 20, stk. 3, nemlig et mindreårigt barn?

- 3) Skal artikel 12, stk. 1, litra a), andet punktum, i direktiv 2011/95 fortolkes således, at en ansøger, som har ansøgt om international beskyttelse og er en palæstinensisk flygtning registreret hos UNRWA, kan vende tilbage til UNRWA's operationsområde, konkret til Gaza by, hvis der på tidspunktet for retsforhandlingerne om vedkommendes søgsmål til prøvelse af en afgørelse om afslag

- ikke foreligger nogen sikre oplysninger om, at denne person vil kunne gøre brug af UNRWA's støtte med hensyn til fødevarer, sundhedstjenester, lægemidler, lægebehandling og uddannelse
- oplysningerne om den generelle situation i Gaza by og om UNRWA i UNHCR's udtalelse vedrørende tilbagevenden til Gazastriben er blevet vurderet som grunde til at forlade UNRWA's operationsområde og til ikke at vende tilbage

[–] herunder, at ansøgeren ved en tilbagevenden vil kunne opholde sig i dette område under værdige levevilkår?

Er den personlige situation for en person, der har ansøgt om international beskyttelse, i lyset af situationen i Gazastriben på det nævnte tidspunkt, og for så vidt som personen er afhængig af UNRWA's støtte med hensyn til fødevarer, sundhedstjenester, lægemidler og lægebehandling, med henblik på anvendelsen og overholdelsen af princippet om non-refoulement som fastsat i artikel 21, stk. 1, i direktiv 2011/95, sammenholdt med artikel 19 i [Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder, herefter »chartret«], hvad angår denne ansøger omfattet af anvendelsesområdet for den fortolkning, der fremgår af punkt 4 i konklusionen i dom af 19. marts 2019, Jawo (C-163/17, EU:C:2019:218), vedrørende alvorlige materielle afsavn som omhandlet i chartrets artikel 4?

Skal spørgsmålet om tilbagevenden til Gaza by på grundlag af oplysningerne om den generelle situation i Gaza by og om UNRWA besvares anderledes, alene fordi den person, der har ansøgt om beskyttelse, er et mindreårigt barn, henset til barnets tarv og sikringen af dets velfærd og sociale udvikling samt beskyttelsen af barnet og dets sikkerhed?

- 4) Alt efter besvarelsen af det tredje spørgsmål:

Skal artikel 12, stk. 1, litra a), andet punktum, i direktiv 2011/95, og navnlig den i denne bestemmelse indeholdte formulering »skal sådanne personer uden videre have ret til at blive omfattet af dette direktivs bestemmelser«, fortolkes således,

A) at hvad angår en person, som har ansøgt om beskyttelse og er en statsløs palæstinenser registreret hos UNRWA, finder princippet om non-refoulement som fastsat i artikel 21, stk. 1, i direktiv 2011/95, sammenholdt med chartrets artikel 19, stk. 1, anvendelse, eftersom personen ved tilbagevenden til Gaza by vil være udsat for en risiko for umenneskelig og vanærende behandling, fordi vedkommende vil kunne lide alvorlige materielle afsavn, og med hensyn til tildeling af subsidær beskyttelse er omfattet af anvendelsesområdet for artikel 15, [litra b)], i direktiv 2011/95,

eller

B) at denne bestemmelse hvad angår en person, som har ansøgt om beskyttelse og er en statsløs palæstinenser registreret hos UNRWA, fastsætter den betingelse, at denne persons flygtningestatus er blevet anerkendt som omhandlet i dette direktivs artikel 2, litra c), og at personen uden videre er blevet tildelt flygtningestatus, såfremt vedkommende ikke er omfattet af anvendelsesområdet for dette direktivs artikel 12, stk. 1, litra b), eller [artikel 12,] stk. 2 og 3, i overensstemmelse med punkt 2 i konklusionen i dom af 19. december 2012, *Abed El Karem El Kott m.fl.* (C-364/11, EU:C:2012:826), uden at der hvad angår denne person tages hensyn til de omstændigheder, der er relevante for tildelingen af subsidær beskyttelse i henhold til artikel 15, [litra b)], i direktiv 2011/95?»

34. Anmodningen om præjudiciel afgørelse, som er dateret den 9. august 2022, blev registreret den 22. august 2022. Den bulgarske regering og Europa-Kommissionen har indgivet skriftlige indlæg. Der er ikke blevet afholdt retsmøde.

IV. Bedømmelse

35. Direktiv 2011/95 fastsætter de betingelser, som asylansøgere skal opfylde for at være berettiget til international beskyttelse i EU. Det skal fortolkes i lyset af dets generelle opbygning og formål, som bl.a. er at sikre, at alle medlemsstaterne anvender fælles kriterier til identifikation af personer, som reelt har behov for international beskyttelse, samt under iagttagelse af Genèvekonventionen og andre relevante aftaler som omhandlet i artikel 78, stk. 1, TEUF. Denne fortolkning skal endvidere, således som det følger af 16. betragtning til direktivet, ske under iagttagelse af de rettigheder, som anerkendes i chartret¹⁶.

36. I artikel 12, stk. 1, litra a), i direktiv 2011/95, der afspejler indholdet af Genèvekonventionens artikel 1, afsnit D, beskrives den særlige retlige ordning, som finder anvendelse på statsløse af palæstinensisk oprindelse, der har nydt UNRWA's beskyttelse eller bistand. Som jeg forklarede i mit forslag til afgørelse i sagen SW (Flygtningestatus for en statsløs palæstinenser)¹⁷, indeholder denne bestemmelse både en udelukkelsesklausul og en inklusionsklausul.

¹⁶ – Jf. dom af 19.11.2020, *Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (Militærtjeneste og asyl)* (C-238/19, EU:C:2020:945, præmis 20 og den deri nævnte retspraksis).

¹⁷ – C-294/22, EU:C:2023:388, punkt 19-21. Jf. endvidere dom af 5.10.2023, SW (Flygtningestatus for en statsløs palæstinenser) (C-294/22, EU:C:2023:733, præmis 30 og 31).

37. På den ene side fastsætter artikel 12, stk. 1, litra a), i direktiv 2011/95, at hvis en person falder inden for anvendelsesområdet for Genèvekonventionens artikel 1, afsnit D, er den pågældende udelukket fra at blive anerkendt som flygtning i henhold til direktiv 2011/95, på samme måde som en sådan person ligeledes er udelukket fra at blive anerkendt som flygtning i henhold til denne konvention. Selv om det hverken fremgår udtrykkeligt af artikel 12, stk. 1, litra a), i direktiv 2011/95 eller Genèvekonventionens artikel 1, afsnit D, finder den udelukkelsesklausul, som de indeholder, i praksis kun anvendelse på statsløse af palæstinensisk oprindelse, og nærmere bestemt kun på dem, der har nydt UNRWA's beskyttelse eller bistand¹⁸.

38. Hvis denne beskyttelse eller bistand derimod kan anses for at være »bortfaldet«, finder denne udelukkelsesklausul på den anden side ikke længere anvendelse, og disse personer »skal [...] uden videre have ret til at blive omfattet af dette direktivs bestemmelser« (på samme måde, som de uden videre også vil have ret til at blive omfattet af Genèvekonventionen). Disse fordele kan påberåbes »uden videre«¹⁹, uden at det er nødvendigt at opfylde de krav, der gælder for andre asylansøgere. Flygtningestatus tildeles dog hverken automatisk eller ubetinget, idet de kompetente nationale myndigheder selv da i hvert tilfælde f.eks. skal kontrollere, at de pågældende personer ikke er omfattet af nogen af de nævnte udelukkelsesgrunde i direktivets artikel 12, stk. 1, litra b), og artikel 12, stk. 2 og 3²⁰, som finder anvendelse, når der er alvorlige grunde til at antage, at de har begået eller anstiftet til eller på anden måde deltaget i begåelsen af visse forbrydelser.

39. Som generaladvokat Sharpston anførte i sit forslag til afgørelse i Bolbol-sagen²¹, indgår Genèvekonventionens artikel 1, afsnit D, i en særlig sammenhæng. Den blev udarbejdet kort tid efter den israelsk-arabiske konflikt i 1948, bl.a. med henblik på at forhindre en masseudvandring fra det geografiske område, som før var Palæstina, og samtidig sikre, at statsløse af palæstinensisk oprindelse, der er blevet anerkendt som flygtninge af det internationale samfund²², fortsat modtager en effektiv beskyttelse eller bistand, indtil deres stilling er blevet endeligt afgjort i overensstemmelse med relevante resolutioner fra De Forenede Nationers Generalforsamling.²³

40. Domstolen har følgelig forklaret, at formålet med artikel 12, stk. 1, litra a), i direktiv 2011/95 hviler på den logik, at statsløse af palæstinensisk oprindelse skal have adgang til *effektiv* beskyttelse eller bistand fra UNRWA og ikke blot ved at sikre, at der eksisterer et organ eller et agentur, som har til opgave at yde denne beskyttelse eller bistand²⁴.

41. I denne sammenhæng vedrører den forelæggende rets første spørgsmål et specifikt processuelt spørgsmål, der er knyttet til det forhold, at SN og LN i hovedsagen har ansøgt om flygtningestatus for anden gang. Den anmoder Domstolen om at afgøre, om de kompetente nationale myndigheder, når en statsløs af palæstinensisk oprindelse indgiver en sådan »forny et ansøgning« efter afslaget på den pågældendes første ansøgning, skal foretage en forny et

¹⁸ – Den omfatter således ikke personer, der er eller har været berettiget til beskyttelse eller bistand fra dette agentur, men som rent faktisk ikke har haft adgang til denne beskyttelse eller bistand (jf. dom af 17.6.2010, Bolbol, C-31/09, EU:C:2010:351, præmis 51).

¹⁹ – Jf. dom af 19.12.2012, Abed El Karem El Kott m.fl. (C-364/11, EU:C:2012:826, præmis 71, herefter »dommen i sagen Abed El Karem El Kott m.fl.«).

²⁰ – Jf. i denne retning dom af 25.7.2018, Alheto (C-585/16, EU:C:2018:584, præmis 86 og den deri nævnte retspraksis).

²¹ – Jf. generaladvokat Sharpstons forslag til afgørelse (C-31/09, EU:C:2010:119, punkt 41 og 43).

²² – Jf. UNHCR's Guidelines on International Protection No 13 (retningslinjer om international beskyttelse), punkt 2. Som jeg forstår det, er det netop, fordi statsløse af palæstinensisk oprindelse allerede er anerkendt som flygtninge af det internationale samfund, at de under visse omstændigheder uden videre kan være berettiget til flygtningestatus i henhold til Genèvekonventionen (og direktiv 2011/95), dvs. uden at skulle opfylde de generelle kriterier for at få denne status.

²³ – Jf. endvidere dommen i sagen Abed El Karem El Kott m.fl., præmis 62. Hidtil er der ikke fundet en løsning i denne forbindelse.

²⁴ – Jf. i denne retning dom af 5.10.2023, SW (Flygtningestatus for en statsløs palæstinenser) (C-294/22, EU:C:2023:733, præmis 37 og den deri nævnte retspraksis).

vurdering af de faktiske forhold vedrørende grundene til, at den berørte person har forladt UNRWA's operationsområde, selv når disse myndigheder allerede har behandlet disse forhold i forbindelse med behandlingen af denne første ansøgning. I denne forbindelse har den forelæggende ret anført, at de kompetente nationale myndigheder under denne behandling undersøgte disse forhold for at afgøre, om denne person opfyldte de generelle kriterier for at få tildelt flygtningestatus, og *ikke* om *lex specialis* indeholdt i artikel 12, stk. 1, litra a), i direktiv 2011/95 fandt anvendelse på den pågældende (fordi denne ansøger ikke havde gjort gældende, at den pågældende var registreret hos UNRWA) (A).

42. Det andet og det tredje spørgsmål, som jeg vil bedømme samlet, er af en bredere og mere følsom karakter. Som jeg allerede har påpeget i indledningen ovenfor, anmoder de nærmere bestemt Domstolen om at afklare, om UNRWA's beskyttelse eller bistand kan anses for at være »bortfaldet« som omhandlet i artikel 12, stk. 1, litra a), i direktiv 2011/95 med hensyn til ansøgere, der har nydt denne beskyttelse eller bistand, og som tidligere har boet i Gazastriben, set i lyset af de generelle levevilkår i dette område, uden at de skal godtgøre, at de specifikt er truet eller påvirket af disse forhold på grund af specielle omstændigheder ved deres personlige situation (B).

43. Det fjerde spørgsmål vedrører den indbyrdes afhængighed – og den potentielle overlapning – mellem de betingelser, der skal være opfyldt, for at en person uden videre kan opnå flygtningestatus i henhold til artikel 12, stk. 1, litra a), i direktiv 2011/95, og de betingelser, der skal være opfyldt for, at en sådan person kan meddeles subsidiær beskyttelse (C).

A. Det første spørgsmål: Hvorvidt det er nødvendigt at foretage en fornyet vurdering af faktiske oplysninger, som allerede er behandlet i en tidligere procedure baseret på et andet retsgrundlag

44. Som jeg allerede har anført, er SN's og LN's ansøgninger om international beskyttelse i hovedsagerne »fornyede ansøgninger«. I artikel 2, litra q), i direktiv 2013/32 defineres sådanne ansøgninger som »ny[e] ansøgning[er] om international beskyttelse, der indgives, efter at der er truffet endelig afgørelse om en tidligere ansøgning«.

45. Den forelæggende ret har ikke stillet spørgsmålet om, hvorvidt direktiv 2013/32, der indeholder de procedureregler, som de kompetente nationale myndigheder generelt skal overholde ved behandlingen af ansøgninger om international beskyttelse, finder anvendelse på statsløse af palæstinensisk oprindelse, som har nydt beskyttelse eller bistand fra UNRWA. I betragtning af at disse personer i princippet er udelukket fra flygtningestatus i henhold til artikel 12, stk. 1, litra a), i direktiv 2011/95, kunne man spørge sig selv, om de også er udelukket fra procedurereglerne i direktiv 2013/32 (eller i hvert fald nogle af dem). I denne forbindelse henleder jeg imidlertid opmærksomheden på, at dette direktiv ikke indeholder nogen bestemmelse med dette indhold. Efter min opfattelse er det desuden logisk, at de procedureregler, der er indeholdt i dette direktiv, finder anvendelse på sådanne personer. Selv om de ikke har ret til flygtningestatus på de samme *materielle* betingelser som andre asylansøgere [i henhold til artikel 12, stk. 1, litra a), i direktiv 2011/95], kan jeg ikke se, hvorfor disse forskellige *materielle* betingelser skulle indebære, at deres ansøgninger er omfattet af andre *procedureregler* i henhold til direktiv 2013/32.

46. I deres første ansøgninger om international beskyttelse (som DAB meddelte afslag på) havde SN og LN hverken oplyst, at de var registreret hos UNRWA, eller at artikel 12, stk. 1, litra a), i direktiv 2011/95 fandt anvendelse på dem. Det fremgår af de for Domstolen fremlagte sagsakter,

at DAB meddelte afslag på deres første ansøgninger på grund af manglende opfyldelse af de generelle kriterier for opnåelse af flygtningestatus, som er fastsat i dette direktiv og navnlig i direktivets artikel 5, stk. 1, og artikel 6. Afslaget var derfor ikke baseret på *lex specialis* i artikel 12, stk. 1, litra a).

47. SN og LN's fornyede ansøgninger adskiller sig fra deres første ansøgninger i det omfang, at de i disse fornyede ansøgninger gør deres registrering hos UNRWA og deres ret til flygtningestatus i henhold til denne bestemmelse gældende. I denne henseende er det vigtigt at notere, at den omstændighed, at SN og LN er registreret hos UNRWA, er et »nyt element« som omhandlet i artikel 33, stk. 2, og artikel 40, stk. 2 og 3, i direktiv 2013/32. I henhold til disse bestemmelser kan et element anses for at være »nyt«, når det fremkommer, efter at der er truffet afgørelse om ansøgerens tidligere ansøgning, eller hvis ansøgeren fremlægger det for første gang i sin fornyede ansøgning²⁵. Som Domstolen gentagne gange har fastslået, er det derfor ikke et krav, at et »nyt element« ligger efter den endelige afgørelse vedrørende de berørte personers tidligere ansøgninger²⁶. Selv om SN og LN allerede var registreret hos UNRWA på tidspunktet for den første ansøgning om international beskyttelse, blev dette element hverken fremlagt eller stillet til rådighed for DAB, før de indgav deres fornyede ansøgninger. Dette »nye element« udløser anvendelsen af artikel 12, stk. 1, litra a), i direktiv 2011/95 og åbner således op for et andet retsgrundlag, på hvilket SN og LN kan gøre deres ret til flygtningestatus gældende.

48. Under disse omstændigheder ønsker den forelæggende ret oplyst, hvorvidt DAB var forpligtet til i forbindelse med realitetsbehandlingen af SN's og LN's fornyede ansøgninger ikke blot at undersøge den omstændighed, at de var registreret hos UNRWA (herefter det »nye element«), men ligeledes de øvrige faktiske oplysninger i deres sagsakter, navnlig de faktiske oplysninger vedrørende grundene til, at de havde forladt Gazastriben, som allerede blev behandlet i forbindelse med den tidligere ansøgning. Disse grunde vedrører de generelle levevilkår, der herskede i Gazastriben, før LN og SN forlod dette område.

49. Den forelæggende ret har henvist til artikel 40, stk. 1, i direktiv 2013/32, som ifølge den fastsætter en forpligtelse for de kompetente nationale myndigheder til i hvert enkelt tilfælde at tage hensyn til alle de elementer, der ligger til grund for den fornyede ansøgning.

50. Det er korrekt, at denne bestemmelse henviser til en sådan forpligtelse. Som jeg forstår det, vedrører artikel 40, stk. 1, imidlertid kun to særlige situationer. Den første opstår, når ansøgeren, inden der er truffet en endelig afgørelse om den pågældendes første ansøgning om international beskyttelse, enten afgiver yderligere forklaringer eller indgiver en fornyet ansøgning i samme medlemsstat. Det kan f.eks. være tilfældet, når der verserer en klagesag over den afgørelse, som de kompetente nationale myndigheder har truffet. Den anden situation forekommer, når der allerede er truffet en endelig afgørelse, men den gældende nationale lovgivning giver mulighed for at genoptage proceduren i lyset af et »nyt element«²⁷.

²⁵ – I henhold til dette direktivs artikel 40, stk. 4, kan medlemsstaterne endvidere fastsætte, at en fornyet ansøgning kun bliver realitetsbehandlet, hvis ansøgeren uden egen skyld var ude af stand til at gøre rede for det »nye element« under den tidligere procedure.

²⁶ – Jf. dom af 10.6.2021, Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Nye elementer eller oplysninger) (C-921/19, EU:C:2021:478, præmis 50), og mit forslag til afgørelse Bundesrepublik Deutschland (Antageligheden af en fornyet ansøgning) (C-216/22, EU:C:2023:646, punkt 34).

²⁷ – Jf. i relation til de to typer situationer, der er omfattet af artikel 40, stk. 1, i direktiv 2013/32, dom af 4.10.2018, Ahmedbekova (C-652/16, EU:C:2018:801, præmis 98), og af 9.9.2021, Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl (Fornyet ansøgning om international beskyttelse) (C-18/20, EU:C:2021:710, præmis 23).

51. Som Kommissionen med rette har påpeget, synes ingen af disse situationer at omfatte den i hovedsagen omhandlede situation, hvor den fornyede ansøgning fører til, at de kompetente nationale myndigheder gennemfører en ny asylprocedure på et andet retsgrundlag [i den foreliggende sag er dette nye retsgrundlag artikel 12, stk. 1, litra a), i direktiv 2011/95]. Jeg er således ikke overbevist af argumentet om, at en generel forpligtelse til at overveje alle de elementer, der ligger til grund for en fornyet ansøgning, kan udledes af denne specifikke bestemmelse.

52. Når dette er sagt, henleder jeg opmærksomheden på, at den bulgarske regering har opfordret Domstolen til at fokusere sin analyse på artikel 40, stk. 2 og 3, i direktiv 2013/32 i stedet for artikel 40, stk. 1. Den har gjort gældende, at artikel 40, stk. 2 og 3, i modsætning til stk. 1²⁸, finder anvendelse på situationer som den foreliggende, hvor en sådan ny asylprocedure indledes. Den bulgarske regering er af den opfattelse, at de elementer, der allerede er blevet vurderet i forbindelse med den tidligere asylprocedure, i henhold til disse stykker ikke skal underkastes en fornyet behandling under denne nye procedure. Ifølge dens opfattelse er det kun det »nye element«, der skal undersøges inden for rammerne af den anden ansøgningsprocedure.

53. Selv om jeg er enig med den bulgarske regering om relevansen af artikel 40, stk. 2 og 3, i direktiv 2013/32 for det spørgsmål, som skal behandles i hovedsagen, er jeg ikke enig i den fortolkning, som denne regering foreslår. Efter min opfattelse kan de kompetente nationale myndigheder ikke begrænse sig til alene at vurdere det »nye element«.

54. Det er i denne forbindelse rigtigt, at artikel 40, stk. 2 og 3, i direktiv 2013/32, set i lyset af artikel 33, stk. 2, litra d)²⁹, angiver, at kun forekomsten af »nye elementer« kan forhindre, at fornyede ansøgninger afvises. I princippet er³⁰ »nye elementer« således de eneste elementer, der er relevante ved vurderingen af, om sådanne ansøgninger kan antages til realitetsbehandling. Det samme gælder imidlertid ikke, når en fornyet ansøgning behandles i realiteten (efter at det er blevet fastslået, at den kan antages til behandling). Der skal sondres klart mellem disse to skridt.

55. Når først de kompetente nationale myndigheder går videre til at behandle en fornyet ansøgning i realiteten, gør artikel 40, stk. 3, i direktiv 2013/32 det klart, at disse myndigheder ikke kan behandle en sådan ansøgning anderledes, blot fordi den ikke er indgivet af en førstegangsansøger. Det fremgår af denne bestemmelse, at de grundlæggende principper og garantier, der er opregnet i dette direktivs kapitel II, faktisk finder anvendelse på det stadie i proceduren, hvor ansøgningen realitetsbehandles. Dette kapitel kræver bl.a., at en afgørelse om, hvorvidt en person kan anerkendes som en flygtning, skal træffes individuelt, objektivt og upartisk og udelukkende »efter en passende behandling« af ansøgningen³¹.

56. Jeg medgiver gerne, at visse af de faktiske oplysninger, som de kompetente nationale myndigheder allerede har vurderet i forbindelse med en tidligere asylprocedure, kan være identiske med dem, som de skal tage hensyn til ved behandlingen af de pågældendes fornyede

²⁸ – I denne henseende har den bulgarske regering henvist til dom af 10.6.2021, Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Nye elementer eller oplysninger) (C-921/19, EU:C:2021:478, præmis 50).

²⁹ – I henhold til denne bestemmelse kan en fornyet ansøgning udelukkende afvises, hvis der ikke er fremkommet, eller fra ansøgerens side er blevet fremlagt, nye elementer eller oplysninger af betydning for, om ansøgeren kan anerkendes som en person med international beskyttelse i henhold til direktiv 2011/95/EU. I henhold til direktivets artikel 40, stk. 3, er det en betingelse, at det »nye element« »i væsentligt omfang gør det sandsynligt«, at ansøgeren kan anerkendes som en person med international beskyttelse.

³⁰ – Det er min opfattelse, at spørgsmålet om, hvorvidt et »nyt element« »i væsentlig grad gør det sandsynligt«, at ansøgeren kan anerkendes som en person med international beskyttelse, ikke kan bedømmes uafhængigt af andre oplysninger i sagen, således at myndighederne under alle omstændigheder også kan være nødt til at tage hensyn til andre elementer i forbindelse med vurderingen af, om ansøgningen kan antages til realitetsbehandling.

³¹ – Jf. artikel 10, stk. 3, litra a), i direktiv 2013/32.

ansøgninger, selv om de to procedurer har forskellige retsgrundlag. Sådanne personer kan f.eks. – som det synes at være tilfældet i den foreliggende sag – påberåbe sig de samme grunde til at have forladt deres oprindelsesland eller oprindelsesområde. Efter min opfattelse fritager dette imidlertid ikke disse myndigheder fra forpligtelsen til at foretage en fornyet vurdering af relevansen og rigtigheden³² af disse faktiske forhold. Denne forpligtelse skal overholdes i en situation, hvor retsgrundlaget for vurderingen af den fornyede ansøgning [artikel 12, stk. 1, litra a), i direktiv 2011/95], som det er tilfældet i hovedsagen, ikke er det samme, som det, der lå til grund for den tidligere ansøgning. I en sådan situation skal de relevante elementer – selv om de allerede er blevet undersøgt under denne tidligere procedure – vurderes på ny i lyset af de specifikke kriterier, der er fastsat i artikel 12, stk. 1, litra a), i direktiv 2011/95.

57. Som jeg har forklaret i punkt 36-38 i dette forslag til afgørelse, indeholder denne bestemmelse en specifik regel om retten til flygtningestatus, som adskiller sig fra de generelle kriterier, der bl.a. er fastsat i artikel 5, stk. 1, og artikel 6 i direktiv 2011/95/EF. Ved anvendelsen af direktivets artikel 12, stk. 1, litra a), er de kompetente nationale myndigheder ikke forpligtet til at afgøre, om den berørte person på grundlag af de årsager, der foranledigede den pågældende til at forlade sit oprindelsesområde, har en »velbegrundet frygt for forfølgelse«, hvilket de er forpligtet til i henhold til de generelle kriterier for opnåelse af flygtningestatus, som er fastsat i bl.a. dette direktivs artikel 5, stk. 1, og artikel 6. Dette krav om en »velbegrundet frygt for forfølgelse« er således ikke relevant for den vurdering, som de kompetente nationale myndigheder skal foretage i henhold til artikel 12, stk. 1, litra a), som fokuserer på spørgsmålet om, hvorvidt UNRWA's beskyttelse eller bistand er »bortfaldet«. Enhver grund, som personen måtte have til at forlade sit oprindelsesområde, skal i den sammenhæng alene vurderes i lyset af dette krav.

58. Jeg kan nemt forestille mig, at dokumentation for, at en person har levet under dårlige materielle forhold i UNRWA's operationsområde og har forladt dette område på grund af disse dårlige materielle forhold (som det synes at være tilfældet for SN og LN i hovedsagen), kan være en faktor *både* ved afgørelsen af, om UNRWA's beskyttelse eller bistand er »bortfaldet« i forhold til denne person, således at den pågældende uden videre kan opnå flygtningestatus i henhold til artikel 12, stk. 1, litra a), i direktiv 2011/95, og ved afgørelsen af, om den pågældende skal tildeles denne status med anvendelse af de generelle kriterier i bl.a. direktivets artikel 5, stk. 1, og artikel 6. Afhængigt af hvilket af disse to retsgrundlag som er relevant, kan denne dokumentation imidlertid ikke blive vurderet på samme måde af de kompetente nationale myndigheder. I en procedure baseret på de generelle kriterier for tildeling af flygtningestatus i direktiv 2011/95 [og ikke dette direktivs artikel 12, stk. 1, litra a)] betragter de kompetente nationale myndigheder dokumentationen for, at den pågældende person har levet under dårlige materielle forhold ud fra en anden synsvinkel end artikel 12, stk. 1, litra a), idet de bl.a. fokuserer på spørgsmålet om, hvorvidt forringelsen af de levevilkår, som disse personer er blevet udsat for, kan anses for »forfølgelse«³³, og ikke spørgsmålet om, hvorvidt den bidrager til at fastslå, at UNRWA's beskyttelse eller bistand er bortfaldet.

59. I lyset af disse betragtninger er det min opfattelse, at de kompetente nationale myndigheder ved behandlingen af en fornyet ansøgning på grundlag af artikel 12, stk. 1, litra a), i direktiv 2011/95 ud fra de retlige kriterier, der er specifikke for denne bestemmelse, på ny skal vurdere de

³² – Hvis et faktisk element blev anset for ikke at være relevant under den tidligere asylprocedure, kan de kompetente nationale myndigheder have set bort fra det uden at undersøge, om det var underbygget af tilstrækkelige beviser. Det kan derfor være nødvendigt at foretage en fornyet undersøgelse af dette elements rigtighed.

³³ – Begrebet »forfølgelse« er defineret i artikel 9 i direktiv 2011/95.

faktiske forhold, som de allerede har vurderet i forbindelse med en tidligere procedure, der ikke var baseret på denne bestemmelse, men på de generelle kriterier, som personer, der ikke er omfattet af dette direktivs artikel 12, stk. 1, litra a), skal opfylde for at opnå flygtningestatus.

B. Det andet og det tredje spørgsmål: Hvorvidt UNRWA's beskyttelse eller bistand er bortfaldet i lyset af de generelle levevilkår, der hersker i en del af agenturets operationsområde

60. Med det andet og det tredje spørgsmål anmoder den forelæggende ret nærmere bestemt Domstolen om at afklare, om UNRWA's beskyttelse eller bistand skal anses for at være »bortfaldet« som omhandlet i artikel 12, stk. 1, litra a), i direktiv 2011/95, med hensyn til personer, der har nydt denne beskyttelse eller bistand, set i lyset af de levevilkår, som generelt hersker i Gazastriben, og uden at sådanne personer skal godtgøre, at de specifikt er truet eller påvirket af disse vilkår på grund af specielle omstændigheder ved deres personlige situation. Den forelæggende ret er ligeledes i tvivl om, hvorvidt svaret på dette spørgsmål forholder sig anderledes, hvis ansøgerne er børn.

61. Jeg erindrer om, at det er tilstrækkeligt, for at inklusionsklausulen i artikel 12, stk. 1, litra a), i direktiv 2011/95 finder anvendelse, således som det udtrykkeligt er anført i denne bestemmelse, at beskyttelsen eller bistanden fra et organ eller et agentur såsom UNRWA »af en hvilken som helst grund« er bortfaldet.

62. Domstolen har uddybet betydningen af dette begreb og fastslået, at UNRWA's beskyttelse eller bistand ikke alene bortfalder, hvis dette agentur ophører med at eksistere, men ligeledes, når beslutningen om at forlade UNRWA's operationsområde er begrundet i begrænsninger, der ikke er udtryk for den pågældende persons vilje³⁴. Dette er tilfældet, hvis den berørte persons personlige sikkerhed er alvorligt truet (det første kriterium)³⁵, og hvis det er umuligt for dette agentur at sikre, at denne persons levevilkår i dets operationsområde er i overensstemmelse med den opgave, som det er betroet, nemlig at sikre »værdige« levevilkår³⁶ (det andet kriterium).

63. Med henblik på at efterprøve om disse kriterier er opfyldt, og om de berørte personer som følge heraf uden videre er berettiget til flygtningestatus, skal de kompetente nationale myndigheder ikke blot undersøge de grunde, der har foranlediget ansøgerne til at forlade UNRWA's operationsområde, men også, om det på nuværende tidspunkt er muligt for dem at vende tilbage dertil. Domstolen gjorde dette krav meget klart i sin dom i sagen Secretary of State for the Home Department (Flygtningestatus for en statsløs palæstinenser)³⁷, hvori den fastslog, at

³⁴ – Jf. dom af 5.10.2023, SW (Flygtningestatus for en statsløs palæstinenser) (C-294/22, EU:C:2023:733, præmis 34 og 36 og den deri nævnte retspraksis). Som Domstolen har forklaret, kan et simpelt fravær fra UNRWA's operationsområde uden nogen angivelse af, at den pågældende person blev tvunget til at forlade dette område, eller en frivillig beslutning om at forlade dette område ikke anses for et bortfald af beskyttelsen eller bistanden.

³⁵ – I denne henseende skal det tilføjes, således som jeg forklarede i mit forslag til afgørelse SW (Flygtningestatus for en statsløs palæstinenser) (C-294/22, EU:C:2023:388, punkt 40), at begrebet en »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. For at blive betragtet som trusler mod den »personlige sikkerhed« skal truslerne være tilstrækkelig alvorlige (de skal med andre ord forudsætte, at personen ville lide alvorlig overlast).

³⁶ – Jf. dom af 3.3.2022, Secretary of State for the Home Department (Flygtningestatus for en statsløs palæstinenser) (C-349/20, EU:C:2022:151, præmis 82 og den deri nævnte retspraksis). Jf. endvidere dom af 13.1.2021, Bundesrepublik Deutschland (Flygtningestatus for en statsløs palæstinenser) (C-507/19, EU:C:2021:3, præmis 44 og 54 og den deri nævnte retspraksis).

³⁷ – Jf. dom af 3.3.2022, C-349/20, EU:C:2022:151, præmis 56 og 57. Denne dom vedrørte fortolkningen af artikel 12, stk. 1, litra a), i Rådets direktiv 2004/83/EF af 29.4.2004 om fastsættelse af minimumsstandards 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), som er blevet ophævet og erstattet af direktiv 2011/95. Denne bestemmelse er imidlertid enslydende med dette direktivs artikel 12, stk. 1, litra a).

disse myndigheder skal efterprøve, om det på nuværende tidspunkt er muligt at vende tilbage til UNRWA's operationsområde. Den forklarede, at der skal tages hensyn til faktiske omstændigheder, som de foreligger ikke blot på tidspunktet for denne persons udrejse af UNRWA's operationsområde, men tillige på tidspunktet for behandlingen af den pågældendes ansøgning³⁸.

64. For personer, der bor i Gazastriben, hvor usikkerheden og levevilkårene ændrer sig hurtigt, særligt siden de hændelser, der har fundet sted dér siden den 7. oktober 2023, skal der følgelig tages hensyn til præcise og ajourførte oplysninger om den *aktuelle* generelle situation i dette område, ud over de årsager der i første omgang foranledigede disse personer til at forlade området.

65. Den forelæggende ret har anført, at SN og LN ikke var genstand for en individuel trussel mod deres sikkerhed, inden de forlod Gazastriben, og at de frivilligt forlod dette område. Den forelæggende ret har forklaret, at da SN og LN forlod Gazastriben i 2018 pågik der imidlertid allerede »en enestående humanitær krise, som indebar mangel på fødevarer, drikkevand, sundhedsydelser og lægemidler samt problemer med vand- og elforsyningen, ødelæggelse af bygninger og infrastruktur og arbejdsløshed«.

66. Hvad angår perioden efter at SN og LN forlod dette område, har den forelæggende ret fremhævet de vanskeligheder, som UNRWA har ved at støtte leveringen af tjenesteydelser i Gazastriben (herunder i form af fødevarer og sundhedstjenester). Den forelæggende ret har ligeledes anført, at det selv inden de hændelser, som har fundet i dette område siden den 7. oktober 2023, ikke var sikkert, at SN og LN i tilfælde af tilbagevenden til Gazastriben kunne opnå de fødevarer, lægemidler, sundhedstjenester og uddannelse, som de har brug for fra UNRWA. På denne baggrund stiller den forelæggende ret sig tvivlende over for, om *nogen som helst* statsløs af palæstinensisk oprindelse kan tvinges til at vende tilbage til dette område.

67. Jeg er enig med Kommissionen i, at det ikke tilkommer Domstolen at foretage sin egen vurdering af de faktiske omstændigheder hvad angår de generelle levevilkår i Gazastriben eller af sagsøgerne i hovedsagens personlige situation. Det skal nemlig holdes for øje, at artikel 267 TEUF ikke giver Domstolen kompetence til at anvende EU-retlige regler på et bestemt tilfælde, men kun til at udtale sig om fortolkningen af traktaterne og retsakter vedtaget af EU-institutionerne. I den foreliggende sag tilkommer det således den forelæggende ret (eller i givet fald de kompetente nationale myndigheder) i lyset af bl.a. de *aktuelle* generelle levevilkår i Gazastriben at efterprøve, om SN og LN er berettiget til flygtningestatus i henhold til artikel 12, stk. 1, litra a), i direktiv 2011/95. Domstolen har imidlertid kompetence til at præcisere de retlige kriterier, som den forelæggende ret eller disse myndigheder skal anvende i denne henseende, samt de omstændigheder, der er relevante med henblik på denne vurdering.

68. Det centrale spørgsmål, som skal besvares i denne henseende, er, om det med henblik på at fastslå, at UNRWA's beskyttelse eller bistand er »bortfaldet« i forhold til en person, der har nydt denne beskyttelse eller bistand i dette agenturs operationsområde eller en del heraf, er tilstrækkeligt, at en sådan person påberåber sig de levevilkår, der generelt hersker dér.

³⁸ – Ibidem, præmis 58.

1. Den relative betydning af oplysninger vedrørende de generelle levevilkår...

69. Det skal nævnes, at det forhold, at en person er i alvorlig risiko for at blive udsat for alvorlig overlast på grund af uværdige levevilkår, mishandling, vilkårlig vold eller anden alvorlig overlast, hvis den pågældende vender tilbage til sit hjemland eller oprindelsesområde, ikke i sig selv medfører, at personen har ret til flygtningestatus i tilfælde, hvor artikel 12, stk. 1, litra a), i direktiv 2011/95 ikke finder anvendelse, og hvor de kompetente nationale myndigheder derfor støtter sig på de generelle kriterier for at afgøre, om flygtningestatus som fastsat i dette direktiv skal indrømmes (kriterier, der er nærmere beskrevet i bl.a. dette direktivs artikel 5, stk. 1, og artikel 6).

70. I henhold til disse generelle kriterier tildeles flygtningestatus kun, hvis asylansøgeren har en »velbegrundet frygt for forfølgelse« som omhandlet i artikel 5, stk. 1, og artikel 6 i direktiv 2011/95. Der foreligger ikke en »velbegrundet frygt for forfølgelse«, medmindre de relevante handlinger udgør »forfølgelse« (som defineret i direktivets artikel 9), der udføres af visse aktører (opregnet i direktivets artikel 6) og er knyttet til en særlig grund (som beskrevet i artikel 10 i direktiv 2011/95).

71. En risiko for alvorlig overlast kan imidlertid, selv om den ikke når op på niveauet »velbegrundet frygt for forfølgelse«, give de berørte personer ret til subsidiær beskyttelse, som er en anden form for international beskyttelse³⁹ (hvis betingelser er præciseret i direktivets artikel 15). Denne risiko kan også mere generelt skabe en forpligtelse for medlemsstaterne til ikke at sende disse personer tilbage til deres hjemland eller oprindelsesområde i overensstemmelse med princippet om non-refoulement. Dette princip er bl.a. fastsat i EMRK's artikel 3⁴⁰ og chartrets artikel 19, stk. 2. Den sidstnævnte bestemmelse bestemmer, at ingen »må udsendes, udvises eller udleveres til en stat, hvor der er en alvorlig risiko for at blive idømt dødsstraf eller udsat for tortur eller anden umenneskelig eller nedværdigende straf eller behandling«.

72. Når artikel 12, stk. 1, litra a), i direktiv 2011/95 finder anvendelse, anvendes der en anden vurdering.

73. Som jeg har forklaret, er retten til flygtningestatus for statsløse af palæstinensisk oprindelse, som har nydt UNRWA's beskyttelse eller bistand, i henhold til denne bestemmelse betinget af, om denne beskyttelse eller bistand er »bortfaldet«. Som jeg har anført i punkt 62 i dette forslag til afgørelse, er UNRWA's opgave at sikre »værdige levevilkår« for personer, der er omfattet af UNRWA's beskyttelse eller bistand, ved at opfylde deres basale behov (navnlig med hensyn til behovet for at brødføde sig, vaske sig og have en bopæl). Da forbuddet i chartrets artikel 4 (der bestemmer, at »[i]ngen må underkastes tortur, ej heller umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf« og svarer til EMRK's artikel 3) er nært forbundet med positive forpligtelser til at beskytte den menneskelige værdighed⁴¹, forekommer det mig mildt sagt indlysende, at UNRWA's opgave skal anses for at være »bortfaldet«, hvis der er en alvorlig risiko for, at disse personer, hvis de sendes tilbage til UNRWA's operationsområde (eller en del heraf), vil blive udsat for behandling, der er i strid med chartrets artikel 4, eftersom deres basale behov

³⁹ – Jf. artikel 2, litra a), e) og g), i direktiv 2011/95.

⁴⁰ – Konventionen til beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder (EMRK), der er undertegnet i Rom den 4.11.1950. Betydningen og omfanget af chartrets artikel 4 er således i henhold til chartrets artikel 52, stk. 3, den samme som i EMRK's artikel 3.

⁴¹ – Jf. i denne retning dom af 19.3.2019, Ibrahim m.fl. (C-297/17, C-318/17, C-319/17 og C-438/17, EU:C:2019:219, præmis 87 og den deri nævnte retspraksis). Jeg erindrer om, at respekten for den menneskelige værdighed er fastsat i chartrets artikel 1. Generaladvokat Trstenjak har forklaret, at »[i] henhold til chartrets artikel 1 skal den menneskelige værdighed nemlig ikke kun »respekteres«, men også »beskyttes«. En sådan positiv beskyttelsesfunktion indgår også i chartrets artikel 4« (jf. generaladvokat Trstenjaks forslag til afgørelse NS, C-411/10 og C-493/10, EU:C:2011:610, punkt 112).

(som UNRWA er forpligtet til at sikre opfyldelsen af) ikke vil kunne tilgodeses. Dette omfatter uværdige levevilkår, mishandling, vilkårlig vold samt anden alvorlig overlast, hvilket forudsætter, at fysiske eller psykiske smerter eller lidelser tilføres med den intensitet eller varighed, som kræves for at nå den tærskel, der er fastsat i denne bestemmelse⁴², som er identisk med den, der er fastsat i chartrets artikel 19, stk. 2⁴³. Det er vigtigt, at det ikke er påkrævet at godtgøre, at den alvorlige overlast begås af visse aktører eller er forbundet med en bestemt årsag og dermed udgør »følgelse«.

74. Hvis en person, der har nydt UNRWA's beskyttelse eller bistand, som følge af at UNRWA ikke er i stand til at sikre opfyldelse af den pågældendes basale behov⁴⁴, udsættes for mishandling, der når denne tærskel, skal de to krav, som jeg har redegjort for i punkt 62 ovenfor, følgelig uden videre anses for at være opfyldt. Rent konkret skal den pågældende person anses for at have været »tvunget til at forlade« UNRWA's operationsområde og derfor uden videre anses for at være berettiget til flygtningestatus i henhold til artikel 12, stk. 1, litra a), i direktiv 2011/95.

75. Sådan som jeg netop har forklaret, vil jeg gerne gøre det klart, at en risiko for at blive udsat for en behandling, der er uforenelig med chartrets artikel 4, ikke i sig selv berettiger nogen til flygtningestatus i EU. Denne bestemmelse spiller imidlertid en særlig rolle i forhold til statsløse af palæstinensisk oprindelse, der har nydt UNRWA's beskyttelse eller bistand, og spørgsmålet om, hvorvidt de er berettiget til flygtningestatus i Unionen ved anvendelse af artikel 12, stk. 1, litra a), i direktiv 2011/95. I denne henseende erindrer jeg om, at statsløse af palæstinensisk oprindelse, som jeg har forklaret i punkt 39 i dette forslag til afgørelse, allerede er anerkendt som flygtninge af det internationale samfund. Grunden til, at de er udelukket fra at blive anerkendt som flygtninge i henhold til direktiv 2011/95, er, at de formodes at modtage *effektiv* beskyttelse eller bistand fra UNRWA, som forventes at opfylde deres basale behov (såsom behovet for at brødføde sig, vaske sig og have en bopæl) og sikre, at de har værdige levevilkår. Denne udelukkelse kan ikke længere begrundes, hvis den omstændighed, at UNRWA ikke sikrer opfyldelsen af disse basale behov, fører til, at de udsættes for en behandling, der er uforenelig med chartrets artikel 4.

76. Når dette er sagt, er det min opfattelse, at spørgsmålet om, hvorvidt dokumentation for en forværring af de generelle levevilkår i UNRWA's operationsområde eller i en del heraf kan være tilstrækkeligt til at godtgøre, at den pågældende person vil blive udsat for en behandling, der er uforenelig med chartrets artikel 4, hvis den pågældende vender tilbage, og følgelig, at UNRWA's beskyttelse eller bistand med hensyn til den pågældende er »bortfaldet« som omhandlet i artikel 12, stk. 1, litra a), i direktiv 2011/95, netop beror på graden af denne forværring.

77. Jeg er enig i, at den omstændighed alene, at de generelle levevilkår i UNRWA's operationsområde eller en del af dette område er ringere end dem, som en person vil nyde godt af, hvis vedkommende tildeles flygtningestatus i en medlemsstat, ikke er tilstrækkeligt til at

⁴² – Ifølge Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols faste praksis skal en mishandling for at være omfattet af EMRK's artikel 3 (hvilket svarer til chartrets artikel 4) have en minimumsgrad af alvor (jf. bl.a. Menneskerettighedsdomstolens dom af 1.6.2010, Gäfgen mod Tyskland, CE:ECHR:2010:0601JUD002297805, § 88 og den deri nævnte retspraksis).

⁴³ – Chartrets artikel 19, stk. 2, er baseret på samme omfang af overlast som dets artikel 4. For så vidt som det er relevant, henleder jeg opmærksomheden på, at den forelæggende ret i det tredje spørgsmål har nævnt princippet om non-refoulement ved udtrykkeligt at henvise ikke blot til chartrets artikel 19, stk. 2, men også artikel 21, stk. 1, i direktiv 2011/95. Kommissionen har gjort gældende, at denne bestemmelse ikke finder anvendelse, når de kompetente nationale myndigheder undersøger, om betingelserne i direktivets artikel 12, stk. 1, litra a), er opfyldt, fordi den indgår i – og kun finder anvendelse på bestemmelserne – i kapitel VII i direktiv 2011/95, hvorimod artikel 12, stk. 1, litra a), er indeholdt i dette direktivs kapitel III. Det står imidlertid klart for mig, at artikel 21, stk. 1, i direktiv 2011/95 kun er et konkret udtryk for dette overordnede princip, som medlemsstaterne skal overholde, hver gang de anvender dette direktiv.

⁴⁴ – Uanset årsagen til, at UNRWA ikke er i stand til at sikre opfyldelsen.

konkludere, at denne person er blevet tvunget til at forlade dette område⁴⁵. Jeg mener derimod ikke, at det kan udelukkes, at disse generelle levevilkår i visse situationer kan blive så uholdbare, at de kan anses for at være »uværdige« for enhver statsløs af palæstinensisk oprindelse, der bor der [a)]. Mellem disse to yderpunkter afhænger spørgsmålet om, hvorvidt den pågældende person på grund af samme (om end mindre alvorlige) generelle levevilkår kan anses for at have været »tvunget« til at forlade UNRWA's operationsområde, som jeg vil redegøre for, af, om den pågældende tilhører en særligt sårbar gruppe [b)] eller skal anses for at være særligt sårbar eller særligt berørt på grund af sin personlige situation [c)].

a) Situationer, hvor de almindelige levevilkår er »værdige« for alle

78. Jeg minder om, at Domstolen bl.a. i Elgafaji-dommen med hensyn til spørgsmålet om, hvorvidt der kan tildeles subsidær beskyttelse som følge af vilkårlig vold forårsaget af en intern eller international væbnet konflikt, allerede har fastslået, at der findes situationer, hvor graden af vilkårlig vold når et niveau, der er så højt, at der er alvorlig grund til at antage, at en civilperson, der sendes tilbage til det pågældende land eller område, alene som følge af sin tilstedeværelse på dette område vil løbe en reel risiko for at blive udsat for en trussel mod sit liv⁴⁶.

79. Domstolen har endvidere i Jawo-dommen allerede anerkendt [dog endnu *ikke* i forbindelse med anvendelsen af artikel 12, stk. 1, litra a), i direktiv 2011/95]⁴⁷, at visse geografiske områder i praksis kan støde på så betydelige funktionelle vanskeligheder eller systemfejl, at der er en betydelig risiko for, at enhver ansøger om international beskyttelse i tilfælde af overførsel eller tilbagesendelse til disse områder kan blive behandlet på en måde, der er uforenelig med chartrets artikel 4. Under sådanne omstændigheder er overførsel eller tilbagesendelse af enhver asylansøger til disse geografiske områder ganske enkelt udelukket⁴⁸ på grundlag af de generelle levevilkår, der hersker dér, uden at det er nødvendigt, at disse personer godtgør, at de tilhører en særligt sårbar gruppe af asylansøgere (f.eks. fordi de er børn), at de er særligt sårbare på grund af deres personlige situation (f.eks. på grund af sygdom), eller at de er særligt tilbøjelige til at blive berørt af disse generelle vilkår, igen på grund af deres personlige situation (f.eks. fordi deres hus er beliggende i et område, som i særlig grad risikerer at blive ramt af voldelige handlinger).

80. Kun en særlig alvorlig situation kan føre til et sådant generelt forbud. Domstolen har fastslået, at denne særligt høje alvorstærskel ikke vil være oversteget i situationer, der blot er kendetegnet ved alvorlig fattigdom eller en voldsom forringelse af de almindelige levevilkår.⁴⁹ Det, der kræves, er en alvorlig risiko for, at de personer, der vender tilbage til dette område, på grund af disse betydelige funktionelle vanskeligheder eller systemfejl lider alvorlige materielle afsavn, der ikke gør det muligt for de pågældende at dække deres mest basale behov, såsom behovet for at brødføde sig, vaske sig og have en bopæl, og som vil udgøre et indgreb i personernes fysiske eller mentale tilstand eller stille dem i en dårlig forfatning, der er i strid med den menneskelige værdighed⁵⁰.

⁴⁵ – Jf. i denne retning dom af 5.10.2023, SW (Flygtningestatus for en statsløs palæstinenser) (C-294/22, EU:C:2023:733, præmis 45).

⁴⁶ – Jf. i denne forbindelse dom af 17.2.2009 (C-465/07, EU:C:2009:94, præmis 43). Jf. endvidere dom af 10.6.2021, Bundesrepublik Deutschland (Begrebet »alvorlig og individuel trussel«) (C-901/19, EU:C:2021:472, præmis 27 og 28), og senest dom af 9.11.2023, Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Begrebet »alvorlig overlast«) (C-125/22, EU:C:2023:843, præmis 40 og 41).

⁴⁷ – Jf. dom af 19.3.2019 (C-163/17, EU:C:2019:218). Denne dom vedrørte spørgsmålet om, hvorvidt chartrets artikel 4 kan være til hinder for en overførsel af en ansøger til den medlemsstat, der er ansvarlig for behandlingen af den pågældendes ansøgning om international beskyttelse, som følge af påståede systemfejl i asylproceduren og modtagelsesforholdene i denne medlemsstat. Jf. vedrørende samme spørgsmål dom af 21.12.2011, N.S. m.fl. (C-411/10 og C-493/10, EU:C:2011:865, præmis 81 og 86-94).

⁴⁸ – Jf. dom af 19.3.2019, Jawo (C-163/17, EU:C:2019:218, præmis 85).

⁴⁹ – Ibidem, præmis 91.

⁵⁰ – Ibidem, præmis 92 og 93.

81. Det er min opfattelse, at denne logik kan overføres på anvendelsen af artikel 12, stk. 1, litra a), i direktiv 2011/95. For det første er chartrets artikel 4 en bestemmelse med et tværgående anvendelsesområde, hvilket indebærer at Domstolens fortolkning af denne bestemmelse ikke er begrænset til et særligt instrument i afledt ret. For det andet kan det – mildt sagt – ikke udelukkes, at en del af UNRWA's operationsområde (i det foreliggende tilfælde Gazastriben) kan støde på så betydelige systemmangler (f.eks. som følge af en væbnet konflikt eller en militær blokade eller, for at gentage den forelæggende rets ord, en »enestående humanitær krise«), at der foreligger en alvorlig risiko for, at enhver person, der sendes tilbage – alene på grund af sin tilstedeværelse på dette område – vil lide alvorlige materielle afsavn, der ikke gør det muligt for den pågældende at dække sine mest basale behov, såsom behovet for at brødføde sig, vaske sig og have en bopæl, og som vil udgøre et indgreb i personens fysiske eller mentale tilstand eller stille personen i en dårlig forfatning, der er i strid med den menneskelige værdighed og dermed med chartrets artikel 4.

82. I sådanne situationer er det min opfattelse, at dokumentationen for sådanne generelle levevilkår er tilstrækkelig i den forstand, at det ikke kan kræves af ansøgerne, at de godtgør, at disse generelle vilkår er »uværdige« for dem som individer (f.eks. på grund af deres særlige sårbarhed), eller at de er specifikt berørt af disse vilkår på grund af specielle omstændigheder ved de pågældendes personlige situation (f.eks. den omstændighed, at deres hus befinder sig på en gade, der regelmæssigt rammes af missiler, som det synes at være tilfældet for SN og LN)⁵¹.

83. Det skal imidlertid stadig fastslås, at de generelle levevilkår faktisk kan anses for »uværdige« og dermed uforenelige med chartrets artikel 4 for så vidt angår stort set *alle* i den forstand, at de skal være så alvorlige, at de kan forventes at berøre mennesker uafhængigt af deres personlige situation eller identitet. Forudsat at dette er tilfældet, kan for det første den personlige sikkerhed for enhver ansøger, der tvinges til at vende tilbage til dette område, anses for at være alvorligt truet (det første kriterium, som jeg har nævnt i punkt 62 ovenfor), og for det andet kan UNRWA anses for ude af stand til at sikre, at levevilkårene for en sådan person er i overensstemmelse med den opgave, som dette agentur er betroet, som er at sikre »værdige« levevilkår ved at sørge for, at den pågældendes basale behov tilgodeses (det andet kriterium). Dette agenturs beskyttelse eller bistand skal derfor anses for at være »bortfaldet« med hensyn til en sådan ansøger som omhandlet i artikel 12, stk. 1, litra a), i direktiv 2011/95.

b) Situationer, hvor ansøgeren skal godtgøre, at den pågældende tilhører en særligt sårbar gruppe

84. Der er efter min opfattelse behov for en mere nuanceret tilgang i situationer, der ikke når den alvorstærskel, der er nævnt i det foregående afsnit. Situationer, der ikke påvirkes af systemmangler, som er alvorlige nok til, at de generelle levevilkår kan anses for »uværdige« og dermed uforenelige med chartrets artikel 4 for stort set *alle*, kan stadig skabe »uværdige levevilkår« for visse særligt sårbare grupper af personer (eller visse særligt sårbare personer, således som jeg vil forklare i det følgende afsnit) ved ikke at gøre det muligt for dem at opfylde deres mest basale behov.

85. I denne henseende ønsker den forelæggende ret navnlig oplyst, om den omstændighed, at ansøgeren er et *barn*, har en indvirkning på den alvorsgrad, der kræves, for at de generelle levevilkår i Gazastriben kan anses for »uværdige«.

⁵¹ – Jf. analogt dom af 9.11.2023, Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Begrebet »alvorlig overlast«) (C-125/22, EU:C:2023:843, præmis 41 og den deri nævnte retspraksis).

86. Jeg erindrer om, at Domstolen har fastslået, at vurderingen af, om der foreligger en »reel risiko for umenneskelig eller nedværdigende behandling som omhandlet i chartrets artikel 4«, afhænger af den pågældende asylansøgers særlige sårbarhed⁵². Menneskerettighedsdomstolen har desuden anerkendt, at vurderingen af den minimumsgrad af alvor, som en mishandling skal have for at være omfattet af anvendelsesområdet for EMRK's artikel 3, er »in the nature of things, relative«⁵³.

87. Hvad angår børn har Menneskerettighedsdomstolen gentagne gange i sin praksis vedrørende fortolkningen af EMRK's artikel 3 fremhævet, at børn er en særligt sårbar gruppe med særlige behov, der bl.a. med hensyn til sikkerhed og tryghed adskiller sig fra voksne⁵⁴. Denne retspraksis er afspejlet i forskellige EU-retlige instrumenter på asylområdet, da medlemsstaterne f.eks. har pligt til at sikre, at de levevilkår, der tilbydes børn, efter at de har opnået flygtningestatus⁵⁵, og mens de afventer en afgørelse om, hvorvidt de skal indrømmes international beskyttelse, er i forenelige med deres behov og afspejler deres særlige sårbarhed⁵⁶. I denne forbindelse synes det generelt at være anerkendt, at levevilkår, der ikke kan betragtes som »uværdige« for voksne, ikke desto mindre kan anses for at være det for børn som gruppe⁵⁷.

88. Henset til disse betragtninger er det efter min opfattelse klart, at de generelle levevilkår i visse situationer – selv om de ikke er forværret i tilstrækkelig grad til at skabe en alvorlig risiko for alvorlig overlast for stort set alle personer – stadig kan anses for at udsætte *alle* børn for en alvorlig risiko for at lide alvorlig overlast, som er uforenelig med chartrets artikel 4, fordi børn udgør en særligt sårbar gruppe af asylansøgere.

89. I sådanne situationer er det min opfattelse, at personer, der tilhører denne særligt sårbare gruppe (eller enhver anden særligt sårbar gruppe), ikke skal godtgøre, at de generelle levevilkår er »uværdige« og derfor er uforenelige med chartrets artikel 4, individuelt set, så længe det kan fastlægges, dels at disse generelle levevilkår er tilstrækkeligt alvorlige til at kunne anses for at være »uværdige« for alle personer, der tilhører denne gruppe, dels at ansøgerens relevante personlige situation (f.eks. alder, køn, en bestemt lidelse eller et handicap) indebærer, at den pågældende anses for at tilhøre denne gruppe.

⁵² – Jf. i denne retning dom af 16.2.2017, C.K. m.fl. (C-578/16 PPU, EU:C:2017:127, præmis 73).

⁵³ – Jf. bl.a. Menneskerettighedsdomstolens dom af 25.4.1978, Tyrer mod Det Forenede Kongerige (CE:ECHR:1978:0425JUD000585672, § 30).

⁵⁴ – Jf. Menneskerettighedsdomstolens dom af 4.11.2014, Tarakhel mod Schweiz (CE:ECHR:2014:1104JUD00292171, § 99). I denne henseende har Menneskerettighedsdomstolen mindet om, at børn har særlige behov, der bl.a. er knyttet til deres alder og manglende uafhængighed, men også til deres status som asylansøgere.

⁵⁵ – Jf. artikel 20, stk. 3, i direktiv 2011/95, der bestemmer, at børn er »sårbare personer« (sammen med bl.a. handicappede, ældre personer og gravide kvinder). Kommissionen er af den opfattelse, at denne bestemmelse ikke finder anvendelse i en situation som den i hovedsagen omhandlede. Den har således påpeget, at artikel 20, stk. 3, indgår i kapitel VII i direktiv 2011/95. Dette kapitel, som har overskriften »Indholdet af international beskyttelse« [og som artikel 12, stk. 1, litra a), ikke indgår i], vedrører de garantier, som medlemsstaterne skal sikre, når en person har opnået flygtningestatus og ikke forinden. Efter min opfattelse betyder dette imidlertid ikke, at denne bestemmelse ikke kan påberåbes som et eksempel på den omstændighed, at mindreårige generelt anerkendes som en særligt sårbar gruppe af asylansøgere.

⁵⁶ – Jf. i denne henseende artikel 21 i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2013/33/EU af 26.6.2013 om fastlæggelse af standarder for modtagelse af ansøgere om international beskyttelse (EUT 2013, L 180, s. 96).

⁵⁷ – Det skal tilføjes, at det fremgår af 18. betragtning til direktiv 2011/95, at »[m]edlemsstaterne bør først og fremmest tage hensyn til »barnets tarv« ved gennemførelsen af dette direktiv i overensstemmelse med De Forenede Nationers konvention af 1989 om barnets rettigheder. Ved vurderingen af barnets tarv bør medlemsstaterne især tage behørigt hensyn til princippet om familiens enhed, den mindreåriges trivsel og sociale udvikling, sikkerhedsovervejelser og den mindreåriges egen mening under hensyntagen til vedkommendes alder og modenhed«. Denne betragtning afspejler indholdet af chartrets artikel 24, stk. 2, som skal respekteres i *alle* handlinger vedrørende børn.

c) Situationer, hvor den berørte person skal godtgøre, at den pågældende er særligt sårbar eller er specifikt berørt af de generelle levevilkår på grund af sine personlige forhold

90. Som jeg har anført i punkt 84 ovenfor, fremgår det af Domstolens praksis, at der også findes visse situationer, hvor de generelle levevilkår ikke kan anses for at være »uværdige« og dermed uforenelige med chartrets artikel 4 for så vidt angår stort set alle eller for en eller flere særligt sårbare grupper. Disse situationer kan dog stadig skabe »uværdige levevilkår« for visse personer, der skal betragtes som særligt sårbare på grund af deres personlige situation⁵⁸ eller, som er specifikt berørt af de samme generelle vilkår på grund af specielle omstændigheder ved deres personlige situation (f.eks. den omstændighed, at deres hus befinder sig på en gade, der regelmæssigt rammes af missiler). Som generaladvokat Wathelet har forklaret ville det »være åbenbart uforeneligt med den absolutte karakter af [chartrets artikel 4], hvis medlemsstaterne kunne se bort fra en reel og påvist risiko for umenneskelig eller nedværdigende behandling, der berører en asylansøger, under påskud af, at denne ikke følger af en systemfejl«⁵⁹.

91. Domstolen har allerede anvendt denne logik inden for rammerne af anvendelsen af artikel 12, stk. 1, litra a), i direktiv 2011/95. I dommen i sagen SW (Flygtningestatus for en statsløs palæstinenser), som vedrørte en person, der led af en særligt alvorlig sygdom, konkluderede Domstolen nemlig, at UNRWA's beskyttelse eller bistand skal anses for at være »bortfaldet«, hvis dette agentur ikke er i stand til at sikre sig, at en sådan person har adgang til særlig sundhedspleje og lægebehandling, uden hvilken den pågældende løber en reel risiko for nært forestående død eller en reel risiko for at blive udsat for en alvorlig, hurtig og uoprettelig forværring af sin helbredstilstand eller en væsentlig nedsættelse af den forventede levetid⁶⁰.

92. I situationer som den, der gav anledning til dommen i sagen SW (Flygtningestatus for en statsløs palæstinenser), var de generelle levevilkår, der var gældende i en del af UNRWA's operationsområde, ikke i sig selv tilstrækkeligt alvorlige til at fastslå, at alle eller endog en særlig gruppe af personer udsættes for en behandling, der var uforenelig med chartrets artikel 4. Den pågældende sagsøger kunne imidlertid gøre personlige omstændigheder gældende, som gjorde ham særligt sårbar og indebar, at disse generelle levevilkår var uholdbare og »uværdige« (og derfor uforenelige med denne bestemmelse) for ham som individ.

2. ... men der er behov for en individuel vurdering i alle tilfælde

93. Som jeg netop har beskrevet i de foregående afsnit er der efter min opfattelse tre mulige scenarier, hvor UNRWA's beskyttelse eller bistand kan anses for at være »bortfaldet«, fordi dette agentur ikke er i stand til at sikre værdige levevilkår for statsløse af palæstinensisk oprindelse, der har nydt UNRWA's beskyttelse eller bistand, ved i det væsentlige at sikre at deres basale behov, såsom behovet for at brødføde sig, vaske sig og have en bopæl, tilgodeses.

⁵⁸ – Domstolen har i det væsentlige anerkendt, at en situation, der ikke for alle udgør en situation med alvorlige materielle afsavn, ikke desto mindre kan anses for en sådan situation i forhold til en ansøger, som kan godtgøre, at der foreligger særlige omstændigheder, der er særegne for den pågældende, og som vidner om en særlig sårbarhed (jf. i denne retning dom af 19.3.2019, Jawo, C-163/17, EU:C:2019:218, præmis 95). Jf. endvidere dom af 16.2.2017, C.K. m.fl. (C-578/16 PPU, EU:C:2017:127, præmis 73), som vedrørte en asylansøger med en særlig alvorlig psykiatrisk lidelse, nemlig fødselsdepression og lejlighedsvis selvmordstanker. I denne henseende gør jeg ligeledes opmærksom på, at Menneskerettighedsdomstolen med hensyn til EMRK's artikel 3 har fastslået, at spørgsmålet om, hvorvidt den mishandling, som personen kan risikere at blive udsat for, når den krævede alvorstærskel, afhænger af »all the circumstances of the case, such as the duration of the treatment and its physical or mental effects and, in some instances, the sex, age and state of health of the victim« (jf. Menneskerettighedsdomstolens dom af 4.11.2014, Tarakhel mod Schweiz, CE:ECHR:2014:1104JUD002921712, § 118).

⁵⁹ – Jf. generaladvokat Wathelets forslag til afgørelse Jawo (C-163/17, EU:C:2018:613, punkt 86).

⁶⁰ – Jf. dom af 5.10.2023, SW (Flygtningestatus for en statsløs palæstinenser) (C-294/22, EU:C:2023:733, præmis 46 og 48 samt domskonklusionen).

94. Den vægt, der skal tillægges dels de generelle levevilkår i UNRWA's operationsområde eller en del heraf, dels de berørte personers personlige situation, afhænger efter min opfattelse af, hvilken af disse tre scenarier, der foreligger. I de to første scenarier er det *ikke* nødvendigt at godtgøre, at disse generelle levevilkår er »uværdige« for den pågældende person som individ, fordi disse vilkår er så alvorlige, at de kan anses for »uværdige« og dermed uforenelige med chartrets artikel 4 for alle som helhed eller for en særligt sårbar gruppe, som den pågældende tilhører. I det tredje scenario skal de generelle levevilkårs »uværdige« karakter imidlertid godtgøres individuelt ved, at den berørte person påberåber sig en særlig sårbarhed eller andre omstændigheder, der er særlige for den pågældende person.

95. Jeg vil gerne fremsætte følgende supplerende bemærkning. Selv om de generelle levevilkår i en del af UNRWA's operationsområde altid er relevante for at afgøre, om agenturets beskyttelse eller bistand er »bortfaldet« som omhandlet i artikel 12, stk. 1, litra a), i direktiv 2011/95, kan de kun tages i betragtning i forbindelse med en *individuel vurdering*. Domstolen har faktisk allerede fremhævet dette krav i dommen i sagen *Abed El Karem El Kott m.fl.*⁶¹ Domstolen fastslog nemlig, at når det undersøges, om en person – af grunde, som ligger uden for dennes kontrol, og som ikke er udtryk for dennes vilje – ikke længere er i stand til at modtage UNRWA's beskyttelse eller bistand, skal de kompetente nationale myndigheder foretage en *individuel* vurdering af alle relevante sagsforhold.

96. På baggrund af denne retspraksis er jeg derfor enig med Kommissionen i, at elementer af generel karakter, der vedrører de generelle levevilkår i det berørte område, hvor UNRWA opererer, eller en del heraf (i den foreliggende sag *Gazastriben*), altid skal indgå i en individuel vurdering. Selv i det første scenario får alle ikke automatisk flygtningestatus. Som jeg allerede har anført i punkt 83 ovenfor, skal de berørte personer stadig ansøge om denne status, og der kræves en vurdering i det enkelte tilfælde for ikke bare at fastlægge, at de faktisk har nydt godt af UNRWA's beskyttelse eller bistand i det pågældende område (eller en del heraf), men også, at de generelle levevilkår i dette geografiske område på tidspunktet for denne vurdering kan anses for »uværdige« for stort set alle, således at der er alvorlig grund til at antage, at ansøgeren løber en reel risiko for overlast, der er uforenelig med chartrets artikel 4, alene på grund af sin tilstedeværelse og uden at skulle godtgøre, at den pågældende er særligt udsat for en sådan overlast, hvis denne vender tilbage hertil.

97. Det er vigtigt at understrege behovet for en individuel vurdering. Hvis dette krav ikke fandtes, vil den ordning, der er indført ved artikel 12, stk. 1, litra a), i direktiv 2011/95 i visse henseender svare til den, der er indført ved direktiv 2001/55/EF⁶², der yder midlertidig beskyttelse (en anden form for beskyttelse, der er forskellig fra og mindre omfattende end den beskyttelse, der ydes ved flygtningestatus eller subsidiær beskyttelse) i tilfælde af massetilstrømning af fordrevne personer, uden at disse personer er forpligtet til at indgive individuelle ansøgninger og dermed til at være genstand for en individuel vurdering. Dette direktiv finder kun anvendelse i visse begrænsede situationer og først efter en formel afgørelse fra Rådet for Den Europæiske Union (en sådan afgørelse blev f.eks. vedtaget for nylig for så vidt angår fordrevne personer, der har måttet forlade

⁶¹ – Jf. dommens præmis 64.

⁶² – Rådets direktiv af 20.7.2001 om minimumsstandarder for midlertidig beskyttelse i tilfælde af massetilstrømning af fordrevne personer og om foranstaltninger, der skal fremme en ligelig fordeling mellem medlemsstaterne af indsatsen med hensyn til modtagelsen af disse personer og følgerne heraf (EFT 2001, L 212, s. 12).

Ukraine den 24. februar 2022 eller senere som følge af den militære invasion af de russiske væbnede styrker)⁶³. Efter min opfattelse kan den mekanisme, der er indført ved artikel 12, stk. 1, litra a), i direktiv 2011/95, ikke træde i stedet for den, der er indført ved direktiv 2001/55.

98. Jeg minder endvidere om, som jeg allerede har forklaret i punkt 38 ovenfor, at de kompetente nationale myndigheder, før de tildeler flygtningestatus i henhold til artikel 12, stk. 1, litra a), i direktiv 2011/95, også i alle tilfælde skal kontrollere, at den berørte person ikke er omfattet af en af de udelukkelsesgrunde, som er anført i dette direktivs artikel 12, stk. 1, litra b), og artikel 12, stk. 2 og 3⁶⁴. Disse bestemmelser fastsætter i det væsentlige, at en statsløs af palæstinensisk oprindelse ikke tildeles flygtningestatus (selv om den pågældende har nydt godt af UNRWA's beskyttelse eller bistand), hvis der er tungtvejende grunde til at antage, at den pågældende har begået eller anstiftet til eller på anden måde har deltaget i at begå visse forbrydelser (forbrydelser mod freden, krigsforbrydelser, forbrydelser mod menneskeheden, alvorlige ikke-politiske forbrydelser uden for asyllandet eller andre handlinger, der er i strid med De Forenede Nationers grundsætninger). Dette ville efter min opfattelse omfatte begåelsen af terrorhandling og enhver form for deltagelse eller anstiftelse til at begå sådanne handlinger (såsom, for at tage det seneste eksempel, handlinger begået af Hamas mod Israel).

99. Som Domstolen allerede har fastslået, følger det heraf, at den omstændighed, at statsløse af palæstinensisk oprindelse uden videre er omfattet af direktiv 2011/95 som omhandlet i artikel 12, stk. 1, litra a), hvis UNRWA's beskyttelse eller bistand bortfalder, ikke indebærer en ubetinget ret til flygtningestatus⁶⁵.

C. Det fjerde spørgsmål: sammenhængen mellem artikel 12, stk. 1, litra a), i direktiv 2011/95 og bestemmelserne om subsidær beskyttelse

100. Som jeg forstår det fjerde spørgsmål – hvis genstand og betydning jeg må tilstå er temmelig svært at afkode ved første øjekast – vedrører det samspillet mellem artikel 12, stk. 1, litra a), i direktiv 2011/95 (som under visse betingelser giver statsløse af palæstinensisk oprindelse mulighed for uden videre at blive anerkendt som flygtninge) og dette direktivs bestemmelser om »subsidær beskyttelse«, der, som jeg allerede har anført i punkt 71 ovenfor, er en anden (og mindre omfattende)⁶⁶ form for international beskyttelse end den, der tildeles ved flygtningestatus.

101. Navnlig ønsker den forelæggende ret for det første oplyst, om princippet om non-refoulement, som er nedfældet i bl.a. chartrets artikel 19, stk. 2, finder anvendelse på en situation, hvor en statsløs af palæstinensisk oprindelse, selv om den pågældende ikke er berettiget til flygtningestatus i henhold til artikel 12, stk. 1, litra a), i direktiv 2011/95, er berettiget til subsidær beskyttelse i henhold til direktivets artikel 15, litra b). En sådan persons ret til subsidær beskyttelse vil være baseret på den omstændighed, at den pågældende, hvis denne vender tilbage til UNRWA's operationsområde, vil befinde sig i en situation med »alvorlige materielle afsavn«, der svarer til den situation, der er beskrevet i punkt 81 ovenfor.

⁶³ – Jf. Rådets gennemførelsesafgørelse (EU) 2022/382 af 4.3.2022 om konstatering af massetilstrømning af fordrevne personer fra Ukraine som omhandlet i artikel 5 i direktiv 2001/55/EF og deraf følgende indførelse af midlertidig beskyttelse (EUT 2022, L 71, s. 1).

⁶⁴ – Jf. i denne retning dom af 25.7.2018, Alheto (C-585/16, EU:C:2018:584, præmis 86 og den deri nævnte retspraksis).

⁶⁵ – Jf. endvidere dommen i sagen Abed El Karem El Kott m.fl., præmis 75.

⁶⁶ – F.eks. kan opholdstilladelsen være kortere (jf. artikel 24 i direktiv 2011/95). Medlemsstaterne kan også begrænse adgangen til social bistand (jf. direktivets artikel 29).

102. For det andet anmoder den forelæggende ret Domstolen om at præcisere, om de kompetente nationale myndigheder, når de undersøger, om en person opfylder betingelserne i artikel 12, stk. 1, litra a), i direktiv 2011/95 for at opnå flygtningestatus, ikke blot skal tage hensyn til princippet om non-refoulement, men også de elementer, der er relevante for at afgøre, om de vil være berettiget til subsidær beskyttelse i henhold til direktivets artikel 15, litra b).

103. Som jeg forklarede i mit forslag til afgørelse i sagen SW (Flygtningestatus for en statsløs palæstinenser)⁶⁷ vedrører den unikke ordning, som statsløse af palæstinensisk oprindelse er omfattet af i henhold til direktiv 2011/95, alene deres mulighed for at blive tildelt flygtningestatus og ikke subsidær beskyttelse⁶⁸. Disse personer kan således ligesom andre asylansøgere ansøge om subsidær beskyttelsesstatus i henhold til dette direktivs artikel 18 og er ikke udelukket fra denne status.

104. Betingelserne, der skal være opfyldt, for at en person kan blive berettiget til subsidær beskyttelse, er nærmere beskrevet i kapitel II og kapitel V i direktiv 2011/95. Det skal i det væsentlige godtgøres, at den pågældende løber en reel risiko for alvorlig overlast. »Alvorlig overlast« er defineret i dette direktivs artikel 15 og består af »dødsstraf eller henrettelse« [artikel 15, litra a)], »tortur, umenneskelig eller vanærende behandling eller straf i [ansøgerens] hjemland« [artikel 15, litra b)] eller »alvorlig og individuel trussel mod [ansøgerens] liv eller fysiske integritet som følge af vilkårlig vold i forbindelse med international eller intern væbnet konflikt« [artikel 15, litra c)].

105. Henset til disse forhold er det efter min opfattelse åbenbart, at omfanget af overlast, som en statsløs af palæstinensisk oprindelse ville blive udsat for, hvis den pågældende vendte tilbage til det relevante område, hvor UNRWA opererer, meget vel kan nå den tærskel for »alvorlig overlast«, der er opregnet i artikel 15 i direktiv 2011/95, f.eks. fordi der er tale om »tortur, umenneskelig eller vanærende behandling eller straf« [artikel 15, litra b)], og *samtidig* være tilstrækkelig alvorlig til, at det kan konkluderes, at UNRWA's beskyttelse eller bistand med hensyn til den pågældende er »bortfaldet« som omhandlet i direktivets artikel 12, stk. 1, litra a). Begge ordninger [for opnåelse af »flygtningestatus« i henhold til artikel 12, stk. 1, litra a), eller »subsidær beskyttelse« i henhold til artikel 15, litra b)] tillader i det væsentlige, at der tages hensyn til lignende omfang af overlast, dvs. »umenneskelig eller vanærende behandling«, som er uforenelig med chartrets artikel 4.

106. Derudover har Domstolen i Elgafaji-dommen⁶⁹ med hensyn til artikel 15, litra c), i direktiv 2011/95 præciseret, at selv om tilstedeværelsen af en risiko, som er forbundet med den generelle situation i et land, i princippet ikke er tilstrækkelig til at godtgøre, at betingelserne for at opnå subsidær beskyttelse er opfyldt for en bestemt persons vedkommende, er der visse undtagelser. I visse situationer kan graden af vilkårlig vold, som karakteriserer en væbnet konflikt, nemlig nå et niveau, der er så højt, at de personer, der ansøger om international beskyttelse, ikke er forpligtet til at føre bevis for, at truslen er specifikt rettet mod dem på grund af specielle omstændigheder ved de pågældendes situation. I denne henseende har Domstolen i det væsentlige fulgt den samme logik, som jeg har redegjort for i det foregående afsnit. Jo mere ansøgeren er i stand til at godtgøre, at den pågældende er specifikt berørt på grund af specielle omstændigheder ved dennes personlige situation, desto lavere er kravet til graden af vilkårlig vold, for at ansøgeren kan være berettiget til subsidær beskyttelse. Som følge heraf kan begge ordninger [til opnåelse af

⁶⁷ – C-294/22, EU:C:2023:388, punkt 29.

⁶⁸ – Jf. endvidere dommen i sagen Abed El Karem El Kott m.fl., præmis 68.

⁶⁹ – Jf. dom af 17.2.2009, C-465/07, EU:C:2009:94, præmis 36, 37 og 39.

»flygtningestatus« i henhold til artikel 12, stk. 1, litra a), i direktiv 2011/95, eller »subsidiær beskyttelse« i henhold til direktivets artikel 15, litra c)] påberåbes for at beskytte statsløse af palæstinensisk oprindelse, som udsættes for vilkårlig vold.

107. På trods af disse ligheder udelukker disse to statusser imidlertid hinanden. Ikke alene kan en person ikke være omfattet af begge statusser på samme tid, men disse statusser skal også altid tildeles uafhængigt af hinanden. Det følger heraf, at de kompetente nationale myndigheder for at fastslå, om en person uden videre er berettiget til flygtningestatus i henhold til artikel 12, stk. 1, litra a), i direktiv 2011/95, ikke behøver at undersøge, om den berørte person opfylder betingelserne for at opnå »subsidiær beskyttelse«.

108. Omvendt kan en person, der ikke opfylder betingelserne for, at UNRWA's beskyttelse anses for at være »bortfaldet« som omhandlet i artikel 12, stk. 1, litra a), i direktiv 2011/95, f.eks. fordi den reelle risiko for umenneskelig eller nedværdigende behandling, som den pågældende ville blive udsat for, hvis vedkommende vender tilbage til UNRWA's operationsområde, ikke har forbindelse til dette agenturs opgave⁷⁰, stadig ansøge om og opnå »subsidiær beskyttelse«, såfremt betingelserne er opfyldt.

109. Hvis en person, der er berettiget til subsidiær beskyttelse, tvinges til at vende tilbage til UNRWA's operationsområde og udsættes for »uværdige levevilkår« eller »alvorlige materielle afsavn«, er det desuden klart, at princippet om non-refoulement i artikel 19, stk. 2, overtrædes. Jeg erindrer om, at anvendelsen af dette princip ikke er begrænset til personer med flygtningestatus⁷¹. Princippet om non-refoulement finder derfor anvendelse – og skal overholdes – uanset den specifikke status (flygtningestatus eller subsidiær beskyttelsesstatus), som den berørte person opfylder kravene til.

V. Forslag til afgørelse

110. Henset til samtlige ovenstående betragtninger foreslår jeg Domstolen at besvare de af Administrativen sad Sofia-grad (forvaltningsdomstolen i Sofia, Bulgarien) forelagte præjudicielle spørgsmål 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, sammenholdt med artikel 40, stk. 3, i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2013/32/EU af 26. juni 2013 om fælles procedurer for tildeling og fratagelse af international beskyttelse,

⁷⁰ – Som jeg har forklaret i punkt 62 ovenfor, er det andet krav for, at inklusionsklausulen i artikel 12, stk. 1, litra a), i direktiv 2011/95 finder anvendelse, at det skal være umuligt for UNRWA at garantere, at levevilkårene for den pågældende person i dets operationsområde er i overensstemmelse med den opgave, den er betroet. UNRWA's opgave er at sikre »værdige« levevilkår ved at opfylde de basale behov hos de personer, der hører under agenturets beskyttelse. For at give et enkelt eksempel: Hvis den berørte person risikerer dødsstraf for at have begået en lovovertrædelse på grund af de love, som gælder inden for UNRWA's operationsområde, vil denne overlast ikke være knyttet til UNRWA's opgave, men den kan ikke desto mindre give den pågældende ret til at opnå en »subsidiær beskyttelse« i henhold til dette direktivs artikel 15, litra a).

⁷¹ – Dette skyldes, at det kræver, at »[i]ngen må udsendes, udvises eller udleveres til en stat, hvor der er en alvorlig risiko for at blive idømt dødsstraf eller udsat for tortur eller anden umenneskelig eller nedværdigende straf eller behandling« (min fremhævelse).

skal fortolkes således, at den omstændighed, at visse oplysninger, der er påberåbt af statsløse af palæstinensisk oprindelse med henblik på at opnå flygtningestatus i henhold til artikel 12, stk. 1, litra a), i direktiv 2011/95, allerede blev undersøgt af de kompetente nationale myndigheder i forbindelse med proceduren vedrørende de berørtes tidligere ansøgninger på grundlag af andre bestemmelser i dette direktiv, ikke fritager disse myndigheder fra forpligtelsen til at behandle dem på ny, når de kontrollerer, om beskyttelsen eller bistanden er »bortfaldet« som omhandlet i denne bestemmelse.

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

skal fortolkes således, at det ikke kan udelukkes, at De Forenede Nationers Hjelpeorganisation for Palæstinaflygtninge i Det Mellemsø Østens (UNRWA) operationsområde eller en del heraf kan støde på så betydelige systemfejl, at der er en betydelig risiko for, at enhver der sendes tilbage dertil, vil lide alvorlige materielle afsavn, der ikke gør det muligt for den pågældende at dække sine mest basale behov, såsom behovet for at brødføde sig, vaske sig og have en bopæl, og som vil udgøre et indgreb i personens fysiske eller mentale tilstand eller stille dem i en dårlig forfatning, der er i strid med den menneskelige værdighed og dermed med artikel 4 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder. I en sådan situation er det med henblik på at fastslå, at UNRWA's beskyttelse eller bistand er »bortfaldet« som omhandlet i denne bestemmelse, ikke nødvendigt, at den berørte person godtgør, at de generelle levevilkår, der hersker i dette område eller en del heraf, er uværdige for den pågældende som individ, da de generelle levevilkår kan anses for at være »uværdige« for stort set alle. Selv i en sådan situation er retten til flygtningestatus imidlertid ikke ubetinget. Den berørte person skal ansøge om international beskyttelse. Endvidere skal der stadig foretages en individuel vurdering for bl.a. at kontrollere, at ingen af udelukkelsesgrundene i direktivets artikel 12, stk. 1, litra b), og artikel 12, stk. 2 og 3, finder anvendelse. Hvorvidt den pågældende er berettiget til »subsidiær beskyttelse« som omhandlet i direktivets artikel 2, litra g), er uden betydning for denne vurdering.«