

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT

E. SHARPSTON

fremsat den 4. marts 2010¹

1. Den humanitære udfordring, som består i, hvorledes personer, som har mistet deres hjem og forsørgelsesgrundlag som følge af en konflikt, har eksisteret, siden mennesket først lærte at fremstille våben og anvende disse mod sine naboer. Personer og grupper af personer, som befinder sig i en sådan situation, behøver og fortjener bistand og beskyttelse. Desværre resulterer visse former for konflikt i et meget stort antal af sådanne personer. For mere velstillede eller stabile lande, som sådanne personer begiver sig til med henblik på at søge om asyl, er det ikke nødvendigvis let at håndtere tilstrømningen, navnlig umiddelbart i kølvandet på endnu en krise, uden at bringe deres egen velstand og stabilitet i fare. En fortrinsbehandling af en hvilken som helst kategori eller gruppe af flygtninge af en hvilken som helst årsag vil derfor — hvis den ikke sker forholdsmæssigt og under kontrol — ske på bekostning af en passende behandling af andre personer, som fra et objektivt humanitært perspektiv også har behov for hjælp.

2. Det internationale samfund har derfor i Genèvekonventionen af 28. juli 1951 om

flygtninges retsstilling² fastsat bindende regler for den humanitære folkeret, som afgrænser, hvem der under hvilke omstændigheder skal behandles som flygtning, og hvorledes disse skal behandles. Alle EU-medlemsstater har undertegnet denne konvention. På EU-plan er deres forpligtelser afspejlet i direktiv 2004/83³.

3. Denne præjudicielle forelæggelse fra Fővárosi Bíróság (retten i Budapest) i henhold

2 — »Konventionen af 1951« eller »konventionen«, som konsoliderede og erstattede tidligere bestemmelser. Den trådte i kraft den 22.4.1954. Den version, som finder anvendelse på denne sag, er den version, som er resultatet af vedtagelsen i 1967 af New York-protokollen af 31.1.1967 om flygtninges retsstilling (herefter »protokollen af 1967«). Direktiv 2004/83 henviser til konventionen af 1951 som »Genèvekonventionen«, en forkortelse, som normalt er forbeholdt de fire traktater og protokollerne hertil, der sammen fastsætter de folkeretlige standarder for behandling af krigsofre. For klarhedens skyld vil jeg i dette forslag til afgørelse, bortset fra i direkte citater, undgå at anvende betegnelsen »Genèvekonventionen«.

3 — Rådets direktiv 2004/83/EF af 29.4.2004 om fastsættelse af minimumsstandarder for anerkendelse af tredjelandstatsborgere eller statsløse som flygtninge eller som personer, der af anden grund behøver international beskyttelse, og indholdet af en sådan beskyttelse (EUT L 304, s. 12, herefter »direktiv 2004/83« eller »direktivet«).

1 — Originalsprog: engelsk.

til den tidligere artikel 68 EF vedrører de omstændigheder, hvorunder en medlemsstat i henhold til direktiv 2004/83 kan eller skal indrømme flygtningestatus til en palæstinenser, som har ansøgt om asyl i denne medlemsstat.

5. Artikel 1, afsnit A, i konventionen af 1951 indeholder detaljerede kriterier med henblik på at vurdere, hvorvidt en person skal tilkendes flygtningestatus:

»For nærværende konventions formål skal udtrykket »flygtning« finde anvendelse på enhver person, der:

Folkeretlige bestemmelser

[...]

Konventionen af 1951

4. Præambelen til konventionen af 1951 henviser til, at De Forenede Nationers pagt og den universelle erklæring om Menneskerettighederne har fastslået princippet om, at mennesker uden forskel skal nyde grundlæggende rettigheder og friheder, og at De Forenede Nationer ved flere lejligheder har tilkendegivet sin dybeste interesse for flygtninge og bestræbt sig for at sikre dem den videst mulige udøvelse af disse grundlæggende rettigheder og friheder. Samtidig anføres det i præambelen, at indrømmelse af asyl kan pålægge visse lande urimeligt tunge byrder, og at en tilfredsstillende løsning af et problem, hvis internationale omfang og natur er anerkendt af De Forenede Nationer, derfor ikke kan opnås uden mellemfolkeligt samarbejde. Præambelen udtrykker ønske om, at alle stater i erkendelse af flygtningeproblemets sociale og humanitære karakter vil gøre alt, hvad der står i deres magt, for at hindre, at dette problem bliver årsag til spænding mellem stater.

- 2) som følge af velbegrunnet frygt for forfølgelse på grund af sin race, religion, nationalitet, sit tilhørsforhold til en særlig social gruppe eller sine politiske anskuelser befinder sig uden for det land, i hvilket han har statsborgerret, og som ikke er i stand til — eller på grund af sådan frygt, ikke ønsker — at søge dette lands beskyttelse; eller som ikke har nogen statsborgerret og på grund af sådanne begivenheder befinder sig uden for det land, hvor han tidligere havde fast bopæl, og ikke er i stand til — eller på grund af sådan frygt ikke ønsker — at vende tilbage dertil.

[...]«⁴

4 — Som ændret ved protokollen af 1967, idet det anerkendtes, at nye flygtningesituationer var opstået siden konventionens vedtagelse, og at alle flygtninge bør nyde samme retsstilling.

6. Artikel 1, afsnit C, vedrører forskellige omstændigheder, under hvilke konventionen ikke længere finder anvendelse på en person, som har flygtningestatus i henhold til artikel 1, afsnit A, hovedsageligt fordi vedkommende ikke længere har eller bør have behov for beskyttelse.

7. Artikel 1, afsnit D (hvoraf fortolkningen er afgørende for denne præjudicielle forelæggelse), har følgende ordlyd:

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

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

8. Det følger af artikel 38, at enhver tvist mellem deltagerne i denne konvention vedrørende dens fortolkning eller anvendelse på

forlangende af en af parterne i tvisten skal henvises til den mellemfolkelige domstol⁵.

Resolutioner vedtaget af FN's Generalforsamling vedrørende situationen i Palæstina⁶

9. I kølvandet på begivenhederne under Anden Verdenskrig og nærmere bestemt nazisternes masseudryddelse af jøder godkendte De Forenede Nationer forslagen fra De Forenede Nationers Special Committee on Palestine⁷ om at dele Palæstina (resolution 181 (II) af 29.11.1947). Den 14. maj 1948 proklameredes Staten Israel. Umiddelbart herefter fandt det, som efterfølgende FN-resolutioner beskriver som »konflikten i 1948«, sted. Ved resolution 273 (III) af 11. maj 1949 optog De Forenede Nationer Staten Israel som medlem i denne organisation.

10. Som et resultat af konflikten i 1948 blev mange palæstinensere fordrevet. Resolution 212 (III) af 19. november 1948 oprettede

5 — Herefter »ICJ«.

6 — Spørgsmålet, om resolutioner fra FN's Generalforsamling udgør »lov« *strictu sensu*, er endnu ikke blevet afgjort (jf. f.eks. Advisory Opinion of the International Court of Justice on the Legality of the Threat or Use of Nuclear Weapons (ICJ Reports, 1996, s. 226), som indeholder en gennemgang af den normative værdi af sådanne resolutioner). Med henblik på dette forslag til afgørelse kræver dette spørgsmål dog ikke en detaljeret analyse.

7 — Herefter »UNSCOP«.

United Nations Relief for Palestinian Refugees (FN's hjælpeorganisation for palæstinensiske flygtninge) med henblik på at yde umiddelbar og midlertidig bistand til sådanne personer. Ved resolution 302 (IV) af 8. december 1949 fra FN's Generalforsamling oprettede De Forenede Nationer United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East (FN's Hjelpeorganisation for Palæstinaflygtninge i Mellemøsten)⁸.

11. UNRWA's mandat er blevet fornyet hvert tredje år siden dets oprettelse i 1949. Dets løbende mandat udløber i 2011⁹. Det opererer på fem »områder«: Libanon, Den Syriske Arabiske Republik, Jordan, Vestbredden (herunder Østjerusalem) og Gazastriben¹⁰.

The Consolidated Eligibility and Registration Instructions (CERI) (konsoliderede retningslinjer for fastlæggelse af den berettigede personkreds og for registrering)

12. CERI udstedt af UNRWA definerer »personer, som opfylder UNRWA's kriterier for

at kunne anses for palæstinensiske flygtninge« som »personer, der normalt var bosat i Palæstina i perioden fra den 1. juni 1946 til den 15. maj 1948, og som mistede såvel deres hjem som forsørgelsesgrundlag som følge af konflikten i 1948«¹¹. Visse andre personer, som ikke opfylder UNRWA's kriterier for at kunne anses for palæstinensiske flygtninge, er også berettiget til at modtage UNRWA's ydelser¹². UNRWA grupperer disse to kategorier sammen som personer, »som er berettiget til at modtage UNRWA's ydelser, når de registreres i UNRWA's registreringssystem og modtager et UNRWA-registreringskort som bevis for, at de har ladet sig registrere«¹³.

13. Der er imidlertid visse andre kategorier af personer, som er berettiget til at modtage ydelser fra UNRWA *uden* at være registreret

⁸ — Herefter »UNRWA«.

⁹ — Jf. resolution 62/02 fra FN's Generalforsamling.

¹⁰ — Jf. CERI, punkt VII.E. For nemheds skyld vil jeg i det følgende henvise til »området for UNRWA's operationer« i dette forslag til afgørelse som »UNRWA-zonen«.

¹¹ — 11O.a.: Domstolens oversættelse. UNRWA's hjemmeside: <http://www.un.org/unrwa/overview/qa.html>; CERI, punkt III.A.1. Punkt VII (betegnelser og definitioner) gentager denne definition (i punkt VII.J). Den indeholder også detaljerede definitioner af visse andre udtryk, som anvendes senere i dette afsnit af forslaget til afgørelse.

¹² — Der er her tale om »personer, som på tidspunktet for den oprindelige registrering ikke opfyldte alle UNRWA's kriterier for at kunne anses for palæstinensiske flygtninge, men om hvilke det vurderedes, at de havde lidt betydelige tab og/eller afsavn af årsager forbundet med konflikten i 1948 i Palæstina. De omfatter også personer, som tilhører familier til registrerede personer« (CERI, punkt III.A.2). Sådanne personer tæller, selv om de er registreret hos UNRWA, ikke med som en del af den officielle registrerede flygtningebefolkning under UNRWA. Ifølge UNRWA's hjemmeside er der på nuværende tidspunkt registreret ca. 4,6 mio. personer hos UNRWA.

¹³ — CERI, punkt III.A. Andetsteds anfører UNRWA, at »UNRWA's ydelser er tilgængelige for alle personer bosat inden for dets operationsområde, som opfylder denne definition, som er registreret hos UNRWA, og som behøver bistand« (www.un.org/unrwa/refugees/whois.html).

i UNRWA's registreringssystem¹⁴. Disse omfatter »ikke-registrerede personer, som er blevet fordrevet som følge af konflikten i 1967 og efterfølgende konflikter«¹⁵ og »ikke-registrerede personer, som bor i flygtningelejre og fællesskaber«¹⁶.

UNHCR's vedtægter

14. United Nations High Commissioner for Refugees (De Forenede Nationers Højkommissariat for Flygtninge)¹⁷ blev oprettet den 14. december 1950 ved resolution 428 (V) fra De Forenede Nationers Generalforsam-

ling. UNHCR er et organ under De Forenede Nationer i henhold til FN-pagtens artikel 22. UNHCR's opgaver er defineret i dets vedtægter¹⁸.

15. Vedtægternes artikel 6 fastsætter rækkevidden af UNHCR's kompetencer. Det følger af artikel 7, litra c), at disse kompetencer ikke omfatter en person, som fortsat nyder beskyttelse eller bistand fra andre organer eller institutioner under De Forenede Nationer.

Erklæringer fra UNHCR

16. UNHCR afgiver med mellemrum erklæringer, som har vejledende, men ikke bindende virkning¹⁹. UNHCR har afgivet forskellige erklæringer, som vedrører fortolkningen af artikel 1, afsnit D, i konventionen af 1951: bemærkninger i dets håndbog om procedurer og kriterier for fastlæggelse af flygtningesta-

14 — CERJ, punkt III.B. UNRWA anfører, at dets programmer »fører fortegnelser« over sådanne personer. Forståeligt nok forsøger UNRWA imidlertid ikke at afgøre eller bekræfte, om en bestemt person, som ikke er registreret, og som ikke faktisk har modtaget bistand, ikke desto mindre potentielt har ret til bistand (jf. endvidere punkt 71 nedenfor).

15 — UNRWA stiller sine ydelser til rådighed for personer i denne kategori i overensstemmelse med fast praksis og/eller aftaler indgået med værtslandet. I resolution 2252 (ES-V) af 4.7.1967 støttede FN's Generalforsamling UNRWA's forsøg på »at yde humanitær bistand, så vidt det praktisk er muligt, i nødsituationer og som en midlertidig foranstaltning til andre personer i dette område, som for tiden er fordrevet, og som har alvorligt behov for, at bistanden fortsat ydes som følge af de nylige konflikter« (o.a.: Domstolens oversættelse). At behovet for en sådan humanitær bistand desværre ikke blot er »midlertidigt«, illustreres ved det faktum, at formuleringen anvendt i resolution 2252 (ES-V) siden da er blevet gentaget i adskillige resolutioner fra Generalforsamlingen, senest i resolution 64/L.13 af 13.11.2009.

16 — »Disse personer er berettiget til at modtage UNRWA's ydelser (f.eks. ydelser vedrørende hygiejne og sundhed), som også ydes til flygtningelejre og fællesskaber som helhed« (CERJ, punkt III.B).

17 — Herefter »UNHCR«.

18 — Som er knyttet til denne resolution.

19 — Det anføres i 15. betragtning i præamblen til direktiv 2004/83, at »[UNHCR] kan give medlemsstaterne en værdifuld vejledning i forbindelse med anerkendelse af flygtningestatus«. Vedrørende en yderligere gennemgang af værdien af UNHCR's erklæringer, jf. Hathaway, *The Right of Refugees under International Law*, Cambridge University Press, 2005, s. 112-118, navnlig de sondringer i den normative vægt, som han foretager mellem a) eksekutivkomitéens konklusioner (de mest autoritative), b) håndbogen og c) andre erklæringer, der er afgivet som vejledning. Det UNHCR-materiale, som der henvises til i dette forslag til afgørelse, falder ind under kategori b) og c).

tus i henhold til konventionen af 1951 og protokolken af 1967, et notat offentliggjort i 2002 (og ajourført i 2009), og en erklæring i 2009 (også efterfølgende ajourført), som udtrykkeligt vedrører Nawras Bolbol-sagen. Jeg vil behandle sidstnævnte som et uofficielt *amicus curiae* indlæg.

oprindeligt kvalificerede ham til at modtage UNRWA's beskyttelse eller bistand, fortsat er gældende, og at ophørsbestemmelserne og udelukkelsesbestemmelserne²¹ ikke finder anvendelse på ham.

UNHCR-håndbogen

Notatet fra 2002

17. Håndbogen definerer artikel 1, afsnit D, som en bestemmelse, hvorefter personer, der ellers anses for flygtninge, udelukkes fra flygtningestatus. Den fastslår, at udelukket i henhold til denne bestemmelse er enhver person, der modtager beskyttelse eller bistand fra UNRWA, idet det bemærkes, at UNRWA kun opererer i bestemte områder i Mellemøsten, og at det kun er dér, at UNRWA's beskyttelse eller bistand ydes²⁰. Følgelig modtager en flygtning fra Palæstina, som befinder sig uden for dette område, ikke den nævnte bistand, og spørgsmålet om hans flygtningestatus bør vurderes i henhold til kriterierne i konventionen af 1951. Det fremgår herefter af håndbogen, at det normalt vil være tilstrækkeligt at fastslå, at de omstændigheder, som

18. I sit notat fra 2002²² opfatter UNHCR de to punkttummer i artikel 1, afsnit D, som alternative og ikke som kumulative. Efter UNHCR's opfattelse finder artikel 1, afsnit D, anvendelse på palæstinensiske flygtninge som omhandlet i resolution 194 (III) af 11. december 1948 eller fordrevne personer som omhandlet i resolution 2252 (ES-V) af 4. juli 1967²³. Personer, som er bosat i UNRWA-zonen, og som enten er registreret hos UNRWA, eller som er berettiget til at være

20 — Det anføres i håndbogen, at selv om UNRWA på nuværende tidspunkt er det eneste organ eller den eneste institution, bortset fra UNHCR, som yder beskyttelse eller bistand i henhold til artikel 1, afsnit D, fandtes der tidligere et andet sådant organ (De Forenede Nationers Kommission for Koreas genopbygning), og at der potentielt kan oprettes sådanne organer i fremtiden.

21 — Artikel 1, afsnit C (ophør), og artikel 1, afsnit E og F (udelukkelse).

22 — UNHCR offentliggjorde i 2009 en revideret udgave af dette notat. Jeg har angivet de relevante ændringer i fodnoterne i dette afsnit.

23 — Ændringen i 2009 gør det tydeligere, at dette omfatter deres efterkommere.

registreret hos dette organ²⁴, må anses for at nyde beskyttelse og bistand fra UNRWA, og er således omfattet af artikel 1, afsnit D, første punktum, og falder uden for anvendelsesområdet for konventionen af 1951.

Notatet fra 2009

19. Det er UNHCR's opfattelse, at artikel 1, afsnit D, andet punktum, giver personer, som befinder sig uden for UNRWA-zonen²⁵, men som ikke desto mindre er palæstinensiske flygtninge som omhandlet i resolution 194 (III) af 11. december 1948 eller fordrevne personer som omhandlet i resolution 2252 (ES-V) af 4. juli 1967, automatisk ret til de fordele, som følger af konventionen af 1951. Det omfatter personer, som aldrig har boet inden for UNRWA-zonen, og som derfor falder ind under UNHCR's kompetence²⁶. Sådanne personer kan imidlertid også rejse tilbage (eller tilbagesendes) til UNRWA-zonen²⁷. I så fald vil de blive omfattet af artikel 1, afsnit D, første punktum.

20. Notatet fra 2009 tager også udgangspunkt i ordlyden af resolution 194 (III) og 2252 (ES-V). UNHCR er af den opfattelse, at »nyder« i artikel 1, afsnit D, første punktum, omfatter »er berettiget til at nyde« beskyttelse og bistand fra UNRWA, og anfører, at de pågældende personer for at kunne modtage sådan bistand skal befinde sig i UNRWA-zonen²⁸. Hvad angår artikel 1, afsnit D, andet punktum, tilføjer UNHCR som et supplement til sin argumentation i notatet af 2002, at efter dets opfattelse omfatter »af en eller anden grund [...] er bortfaldet« omstændigheder, hvor en bestemt person, som tidligere var registreret hos UNRWA, har forladt UNRWA-zonen²⁹.

24 — Ændringen i 2009 medtager ikke dette krav, og angiver, at den pågældende person blot behøver at befinde sig inden for UNRWA-zonen for at kunne anses for at ydes en sådan beskyttelse og bistand.

25 — Ændringen i 2009 angiver, at sådanne personer er omfattet af andet punktum, fordi de »ikke for nærværende nyder« (frem for »ikke længere nyder«) beskyttelse eller bistand, og at beskyttelsen eller bistanden således er »bortfaldet«.

26 — Ændringen i 2009 fjerner »og falder inden for UNHCR's kompetence« fra dette punkt.

27 — Ændringen i 2009 behandler ikke begrebet »tilbagesendes«.

28 — Den ajourførte version af dette notat tiltræder analysen af det ajourførte notat fra 2002 og tilføjer, at alle personer, der falder ind under ordlyden af resolution 194 (III) og 2252 (ES-V), og deres efterkommere, der opholder sig i UNRWA-zonen, »for nærværende nyder beskyttelse eller bistand« som omhandlet i artikel 1, afsnit D.

29 — Den ajourførte version analyserer ikke betydningen af »af en eller anden grund [...] er bortfaldet«, men angiver blot, at personer, der flytter ud fra UNRWA-zonen og derefter tilbage igen, vil bevæge sig frem og tilbage mellem stk. 1 og 2 i artikel 1, afsnit D, uanset grundene til, at de flytter bort eller vender tilbage.

EU-retten

Fælles holdning 96/196/RIA

EF-traktaten

21. Artikel 63 EF³⁰ bestemmer:

»Rådet vedtager [...]:

- 1) foranstaltninger vedrørende asyl i overensstemmelse med Genèvekonventionen af 28. juli 1951 og protokollen af 31. januar 1967 om flygtnings retsstilling og andre relevante aftaler [...]

[...]«

30 — Efter ikrafttrædelsen af Lissabontraktaten er artikel 63, nr. 1) og 2), EF (med visse ændringer) gengivet i artikel 78, stk. 1 og 2, TEUF. Det er værd at bemærke, at Europa-Parlamentet og Rådet i henhold til TEUF skal vedtage foranstaltninger vedrørende et fælles europæisk asylsystem, der bl.a. omfatter en ensartet asylstatus og en ensartet status for subsidiær beskyttelse for tredjelandstatsborgere. Artikel 63, nr. 3), litra a), EF er (med visse ændringer) gengivet i artikel 79, stk. 2, litra a), TEUF.

22. Punkt 12 i den fælles holdning³¹ med overskriften »Genèvekonventionens artikel 1, afsnit D« har følgende ordlyd:

»En person, der forsætligt unddrager sig beskyttelse og bistand som nævnt i Genèvekonventionens artikel 1, afsnit D, er ikke uden videre omfattet af konventionen. I så fald træffes afgørelsen om flygtningestatus principielt efter artikel 1, afsnit A.«

Direktiv 2004/83

23. På Det Europæiske Råds møde i Tammersfors blev grundstene lagt for et europæisk lovgivningsprogram vedrørende området for frihed, sikkerhed og retfærdighed som i EU er kendt som Haagprogrammet. Direktiv 2004/83 er en del af dette program. Det fastsætter minimumstandarder for anerkendelse af tredjelandstatsborgere eller statsløse som flygtninge eller som personer, der har krav på en subsidiær form for beskyttelse (såsom et forbud mod udvisning (»non-refoulement«)).

31 — Fælles holdning af 4.3.1996 fastlagt af Rådet på grundlag af artikel K.3 i traktaten om Den Europæiske Union vedrørende harmoniseret anvendelse af definitionen af udtrykket flygtning i artikel 1 i Genèvekonventionen af 28.7.1951 om flygtnings retsstilling (EFT L 63, s. 2).

24. Følgende fremgår af tredje betragtning i præamblen til direktiv 2004/83: »Genèvekonventionen og protokollen udgør hovedhjørnestenen i det internationale retssystem til beskyttelse af flygtninge.« Af sjette betragtning fremgår: »Hovedformålet med dette direktiv er dels at sikre, at medlemsstaterne anvender fælles kriterier til identifikation af personer, som reelt har behov for international beskyttelse, og dels at sikre, at der findes et minimum af ydelser til fordel for disse personer i alle medlemsstater.«

litra a), konventionens artikel 1, afsnit D, og har følgende ordlyd:

»En tredjelandstatsborger eller statsløs er udelukket fra at blive anerkendt som flygtning, hvis:

- a) den pågældende falder inden for anvendelsesområdet for artikel 1D i Genèvekonventionen om beskyttelse eller bistand fra andre FN-organer eller -agenturer end De Forenede Nationers Højkommissariat 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«.

25. Direktivets artikel 2, litra c), gengiver artikel 1, afsnit A, første punktum, punkt 2, i konventionen af 1951. I henhold til denne bestemmelse forstås ved en »flygtning« en »tredjelandstatsborger, som i kraft af en velbegrundet frygt for forfølgelse på grund af race, religion, nationalitet, politisk anskuelse eller tilhørsforhold til en bestemt social gruppe opholder sig uden for det land, hvor den pågældende er statsborger, og som ikke kan eller, på grund af en sådan frygt, ikke vil påberåbe sig dette lands beskyttelse, eller en statsløs person, som opholder sig uden for det land, hvor han tidligere havde sit sædvanlige opholdssted, af samme grunde som anført ovenfor, og som ikke kan eller, på grund af en sådan frygt, ikke vil vende tilbage til dette land, og som ikke er omfattet af artikel 12«.

27. Direktivets artikel 13 bestemmer, at flygtningestatus tildeles »tredjelandstatsborgere eller statsløse, der kan anerkendes som flygtninge i medfør af kapitel II [vurdering af ansøgninger om international beskyttelse] og III [anerkendelse som flygtning]«.

26. Kapitel III i direktivet vedrører anerkendelse som flygtning. Artikel 12 i kapitel III afspejler konventionens artikel 1, afsnit D. Nærmere bestemt afspejler artikel 12, stk. 1,

28. Direktivets kapitel V og VI vedrører henholdsvis ret til subsidiær beskyttelse og subsidiær beskyttelsesstatus. Navnlig bestemmer

artikel 18, at tredjelandstatsborgere eller statsløse, der er berettiget til subsidiær beskyttelse i medfør af kapitel II og V, tildeles subsidiær beskyttelsesstatus.

herefter »BAH«), fordi hun, for det tilfælde at myndigheden ikke måtte forlænge hendes opholdstilladelse, ikke ønskede at vende tilbage til Gazastriben, idet hun anførte, at det ikke var sikkert dér på grund af konflikten mellem Fatah og Hamas.

29. Det følger af artikel 38, stk. 1, at direktivet skal gennemføres i national ret inden den 10. oktober 2006. På tidspunktet for de faktiske omstændigheder, som har givet anledning til denne præjudicielle forelæggelse, var direktivets artikel 12, stk. 1, litra a), ikke blevet gennemført i ungarsk ret, selv om fristen for gennemførelse var udløbet. Parterne i hovedsagen er begge af den opfattelse, at direktivets artikel 12, stk. 1, litra a), er tilstrækkeligt klar, præcis og ubetinget til, at den direkte kan gøres gældende af en ansøger over for den kompetente nationale myndighed.

31. Nawras Bolbols ansøgning blev indgivet i henhold til artikel 1, afsnit D, andet punktum, i konventionen af 1951, idet hun henvisede til, at hun var palæstinenser med bopæl uden for UNRWA-zonen. Kun hendes fader er forblevet i Gazastriben, hvor han arbejder som forelæser ved universitetet. Alle andre familiemedlemmer er emigreret.

Faktiske omstændigheder, procedure og de forelagte spørgsmål

30. Nawras Bolbol, som er statsløs palæstinenser, har sammen med sin ægtefælle forladt Gazastriben og er sammen med sin ægtefælle indrejst i Ungarn på et visum den 10. januar 2007. Ved sin ankomst anmodede hun om og opnåede en opholdstilladelse fra den myndighed, som har ansvaret for udenlandske statsborgere. Den 21. juni 2007 indgav hun en ansøgning om anerkendelse af flygtningestatus til Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal (den kompetente myndighed i sager om indvandring og statsborgerskab,

32. Det er ubestridt, at Nawras Bolbol ikke fik beskyttelse eller bistand fra UNRWA, mens hun opholdt sig i Gazastriben. Hendes påstand er baseret på hendes ret til en sådan beskyttelse. Til støtte for sin påstand har hun fremlagt et registreringskort fra UNRWA udstedt til hendes faders fætters familie. BAH har imidlertid bestridt, at der skulle bestå et sådant familiebånd i mangel af nogen form for direkte dokumentbevis. UNRWA har ikke udtrykkeligt bekræftet, hvorvidt hun har ret til at være registreret³².

32 — Jf. fodnote 14 ovenfor (Nawras Bolbols advokat havde anmodet om en sådan bekræftelse). Selv om Nawras Bolbol ikke havde krav på at blive registreret, kunne hun ikke desto mindre (hvis hun befandt sig inden for UNRWA-zonen) have ret til at modtage en sådan bistand: jf. punkt 10-12 ovenfor.

33. Ved afgørelse af 14. september 2007 afviste BAH Nawras Bolbols ansøgning om anerkendelse af flygtningestatus³³. Samtidigt placerede BAH Nawras Bolbol under beskyttelse af et forbud mod refoulement³⁴, med den begrundelse, at palæstinenserne tilbagevendende afhænger af de israelske myndigheders velvilje, og at Nawras Bolbol ville kunne udsættes for risiko for tortur eller umenneskelig og nedværdigende behandling i Gazastriben, henset til den alvorlige situation dér.

34. Nawras Bolbol anfægtede BAH's afgørelse om afslag på sin ansøgning om anerkendelse af flygtningestatus for Fővárosi Bíróság, som har udsat sagen og forelagt Domstolen følgende spørgsmål:

»Med henblik på anvendelsen af artikel 12, stk. 1, litra a), i Rådets direktiv 2004/83/EF:

1. Kan en person anses for at have krav på beskyttelse og bistand fra et organ under De Forenede Nationer, alene fordi denne person har ret til en sådan beskyttelse eller bistand, eller er det nødvendigt, at personen rent faktisk har haft adgang til en sådan beskyttelse eller bistand?
2. Indebærer et ophold uden for den zone, hvor organet opererer, et ophør af organets virksomhed, et ophør af muligheden for at være omfattet af en sådan beskyttelse eller en sådan bistand fra organet, eller eventuelt en objektiv hindring, som bevirker, at den person, som har ret til beskyttelsen eller bistanden, ikke har adgang hertil, at beskyttelsen eller bistanden fra organet er ophørt?
3. Indebærer retten til at blive omfattet af direktivets bestemmelser en anerkendelse af personen som flygtning eller den ene eller den anden af de to former for beskyttelse, som er omfattet af direktivets anvendelsesområde (anerkendelse af personen som flygtning og ydelse af en subsidiær beskyttelse) efter medlemsstatens valg, eller indebærer retten til at blive omfattet af direktivets bestemmelser i givet fald, at ingen af disse to former for beskyttelse ydes automatisk, men udelukkende, at personen er omfattet af direktivets personelle anvendelsesområde?«
35. Der er blevet indgivet skriftlige indlæg af Nawras Bolbol, den belgiske, den tyske, den franske og den ungarske regering samt Det Forenede Kongeriges regering og Kommissionen. Alle med undtagelse af Det Forenede Kongeriges regering var til stede under retsmødet og afgav mundtlige indlæg den 20. oktober 2009.

33 — Det fremgår af forelæggelsesafgørelsen, at denne afgørelse blev truffet på grundlag af artikel 3, stk. 1, i Menedékjogról Szóló 1997. Évi CXXXIX. Törvény (herefter »Met«).

34 — Det fremgår også af forelæggelsesafgørelsen, at denne afgørelse var baseret på artikel 38, stk. 2, i Met og artikel 51, stk. 1, i Harmadik Országbeli Állampolgárok Beutazásáról és Tartózkodásáról Szóló 2007. Évi II. Törvény.

Analyse

tilgang og resultat³⁷ (som afspejles i indlæggene afgivet af de medlemsstater, der er indtrådt i sagen). Domstolen er naturligvis ikke bundet af nogen af disse fortolkninger.

Direktivet og konventionen af 1951

36. Selv om Den Europæiske Union ikke som sådan har tiltrådt konventionen, bestemmer artikel 63, nr. 1), EF udtrykkeligt, at der skal vedtages foranstaltninger vedrørende asyl i overensstemmelse med konventionen af 1951 og protokollen af 1967. Direktiv 2004/83, hvis hjemmel er artikel 63, nr. 1), EF, omtaler i præambelen konventionen af 1951 som »hovedhjørnesteinen« hvad angår beskyttelse af flygtninge. Direktivet tilsigter uden tvivl via fællesskabsbestemmelser at opfylde medlemsstaternes internationale forpligtelser. Bestemmelserne i direktivet skal derfor fortolkes i overensstemmelse med konventionen af 1951³⁵.

37. ICJ har endnu ikke afsagt nogen afgørelser om fortolkningen af artikel 1, afsnit D, i konventionen af 1951, men UNHCR har udtalt sig om dette emne³⁶. En (ikke-udtømmende) gennemgang af relevante afgørelser afsagt af de nationale domstole i medlemsstaterne viser store forskelle både med hensyn til

38. Med henblik på at besvare de af den nationale domstol forelagte spørgsmål finder jeg det både logisk og nyttigt først at analysere konventionens artikel 1, afsnit D, og derefter anvende denne analyse inden for rammerne af EU-retten³⁸.

39. Det er også altafgørende, at der hersker klarhed om den foreliggende sags faktiske kontekst. Såvel artikel 12, stk. 1, litra a), i direktiv 2004/83 som artikel 1, afsnit D, i konventionen af 1951 henviser i generelle vendinger til »beskyttelse eller bistand« fra »organer eller institutioner/agenturer« under FN. Nawras Bolbols påstand for den forelæggende ret er imidlertid baseret på hendes krav om ret til at modtage bistand fra UNRWA, og

35 — Jf. Domstolens dom i de forenede sager C-175/08, C-176/08, C-178/08 og C-179/08, Salahadin Abdulla m.fl., Sml. I, s. 1493, præmis 52 og 53.

36 — Jf. UNHCR-håndbogen og de to notater nævnt i punkt 18 og 20 ovenfor. ICJ har enekompetence i henhold til artikel 38 til at afsige bindende afgørelser vedrørende betydningen af konventionen af 1951.

37 — Sammenlign f.eks. den tilgang, som anvendtes af Det Forenede Kongeriges Court of Appeal i *El-Ali* [2003] 1 WLR 95, med den konklusion, som Belgiens Conseil du Contentieux des Etrangers nåede frem til i sine afgørelser af 21.4.2009 og 14.5.2009 (sag nr. 26 112 henholdsvis 27 366).

38 — Dette er navnlig tilfældet, eftersom artikel 12, stk. 1, litra a), praktisk talt er en direkte gentagelse af de begreber og den ordlyd, der er indeholdt i artikel 1, afsnit D, i konventionen af 1951. Domstolens afgørelse vil imidlertid naturligvis kun være bindende med hensyn til direktivet.

indlæggene fra alle parter for Domstolen har udelukkende behandlet spørgsmålet under henvisning til UNRWA's rolle (frem for mere generelt). Jeg vil derfor i dette forslag til afgørelse følge denne tilgang.

40. Hvad angår artikel 1, afsnit D, i konventionen af 1951 vil jeg først behandle den historiske baggrund for udarbejdelsen af denne bestemmelse (sammen med forarbejderne)³⁹. Dernæst vil jeg redegøre for de vejledende betragtninger, som jeg mener finder anvendelse, inden jeg gennemgår de særlige fortolknings-spørgsmål, som bør behandles. Endelig vil jeg vende tilbage til direktiv 2004/83 og derefter behandle de forelagte spørgsmål ét for ét.

Den historiske baggrund og forarbejderne

41. Konventionen af 1951 blev udarbejdet på baggrund af den konflikt, ødelæggelse og

befolkningsfordrivelse, som for nylig havde fundet sted. Anden Verdenskrig efterlod et stort antal fordrevne personer i Europa. En række separate men hermed forbundne begivenheder havde med deltagelse af det internationale samfund resulteret i delingen af Palæstina, som efterfulgtes af proklamationen af Staten Israel. I den regionale konflikt, som både gik forud for og fulgte denne begivenhed, blev et stort antal personer fordrevet.

39 — Selv om folkeretten tilstræber at efterstræbe den naturlige og gængse betydning af en traktats bestemmelser (i henhold til artikel 31 i Wienerkonventionen om traktatretten, herefter »Wienerkonventionen«), er der såvel i Wienerkonventionen (artikel 32) som i de generelle folkeretlige principper rum for at henvise til en traktats forarbejder og de omstændigheder, under hvilke den er blevet udarbejdet, med henblik på at fastlægge betydningen af et udtryk, når en fortolkning baseret på en bestemmelses almindelige betydning i lyset af dens indhold og formål ikke hjælper til at gøre bestemmelsen mindre tvetydig eller uklar. En yderligere gennemgang heraf findes i Sinclair, *The Vienna Convention on the Law of Treaties*, anden udg., Manchester University Press, 1984, s. 141 ff.

42. Eftersom artikel 1, afsnit D, er affattet i generelle vendinger, kan den potentielt finde anvendelse på *enhver* situation, hvor »organer eller institutioner« under FN yder »beskyttelse eller bistand« til personer, som ellers ville være omfattet af det personelle anvendelsesområde for konventionen af 1951. FN var således kort forinden begyndt at yde specifik bistand i forbindelse med konflikten

i Korea⁴⁰. Når det er sagt, følger det klart af forarbejderne, at konferencen af befuldmægtigede om flygtninges og statsløse personers retsstilling⁴¹ navnlig havde situationen i Palæstina i tankerne ved udarbejdelsen af artikel 1, afsnit D.

43. Mødereferatet fra konferencen af befuldmægtigede synes at reflektere tre hovedhensyn⁴²: for det første behovet for at forhindre en masseudvandring fra det geografiske område, som før var Palæstina⁴³, for det andet visse staters ønske om at fastholde det politiske fokus, som der var på personer, der var blevet fordrevet som følge af begivenhederne i 1948⁴⁴, og for det tredje behovet for at undgå en overlappning mellem kompetencerne hos henholdsvis UNHCR og UNRWA⁴⁵. Alle disse hensyn fokuserer (af historiske årsager) på konsekvenserne af situationen i Palæstina i form af fordrevne personer, som behøver bistand. I analysen af artikel 1, afsnit D, med henblik på den foreliggende sag vil jeg derfor lægge dette til grund som det historiske udgangspunkt.

44. Forarbejderne synes også at behandle fordrivelsen af palæstinenserne hovedsageligt som et problem, der vedrører en gruppe af personer⁴⁶. Selv om artikel 1, afsnit D, historisk set har vedrørt kategorien bestående af fordrevne palæstinensere, må selve bestemmelsen fortolkes på en måde, som gør den forståelig for og mulig at anvende på en enkelt person. En sådan tilgang afspejler den omstændighed, at folkeretten som helhed lægger stor vægt på retten til selvbestemmelse (en kollektiv ret for grupper af personer)⁴⁷, men at den humanitære folkeret samtidig er baseret på principperne om respekt for individet og for individer inden for en gruppe⁴⁸.

40 — Jf. fodnote 20 ovenfor.

41 — Herefter »konferencen af befuldmægtigede«.

42 — En række internationale organer har fortolket bestemmelserne i en traktat i lyset af ophavsmændenes fælles vilje på tidspunktet for traktatens udarbejdelse (jf. f.eks. ICJ's afgørelse i *Land and Maritime Boundary between Cameroon and Nigeria*, ICJ Reports, 2002, s. 303, præmis 59, og *Decision on Delimitation of the Border between Eritrea and Ethiopia*, afsagt den 13.4.2002 af Eritrea-Ethiopia Boundary Commission, præmis 3.3, 3.4 og 3.13, som henviser til afgørelsen fra voldgiftsretten i *Argentina/Chile Frontier Case* ((1966) 38 ILR 10, s. 89).

43 — Jf. erklæringerne fra den italienske og den irakiske repræsentant ved det 19. møde og den franske repræsentant ved det 29. møde af konferencen af befuldmægtigede.

44 — Jf. erklæringerne fra den egyptiske repræsentant ved det 19. og det 29. møde af konferencen af befuldmægtigede.

45 — Jf. erklæringerne fra den egyptiske repræsentant ved det 19. møde og den franske repræsentant ved det 20. møde af konferencen af befuldmægtigede.

46 — Jf. erklæringerne fra konferencens præsident ved det 19. møde, den franske repræsentant ved det 20. møde og den amerikanske repræsentant ved det 21. møde af konferencen af befuldmægtigede.

47 — Jf. eksempelvis FN-pagtens artikel 1, stk. 2. Selvbestemmelsesbegrebet udviklede sig i takt med afkoloniseringsprocessen og har som sådan et stærkt geografisk element (Shaw, *International Law*, femte udg., Cambridge University Press, 2008). Det er derfor vanskeligt at anvende på grupper af flygtninge eller statsløse personer. Spørgsmålet om, hvorvidt det finder anvendelse på fordrevne palæstinensere, har været genstand for megen debat (jf. bl.a. *Advisory Opinion of the ICJ on the Legal Consequences on the Construction of a Wall in the Occupied Territory* (ICJ Reports, 2004, s. 136)).

48 — Jf. præamblen til og artikel 1, stk. 3, i FN-pagten. Denne analyse afspejles i et centralt aspekt af konventionens artikel 1, afsnit A, hvorefter en person for at kunne opnå flygtningestatus må kunne føre bevis for en velbegrunnet frygt for forfølgelse mod vedkommende som person inden for de parametre for en mere generel risiko, som en vis gruppe af personer med de samme egenskaber udsættes for.

45. Disse forhandlinger resulterede i et kompromis i form af artikel 1, afsnit D, som navnlig fremhæver, at der særligt skal tages hensyn til fordrevne palæstinensere, og at disse i visse henseender skal ydes en særlig beskyttelse inden for de overordnede rammer af folkeretten på flygtningeområdet.

46. Selv om der er tale om en kortfattet bestemmelse, giver artikel 1, afsnit D, anledning til et væld af ubesvarede spørgsmål. Mindst fire brede områder, hvor der hersker uklarhed, kan fremhæves — to, som følger af første punktum, og to, som følger af andet punktum — som må afklares med henblik på en besvarelse af de spørgsmål, som er blevet forelagt Domstolen i denne sag⁴⁹.

47. For det første, hvad forstås der i geografisk og/eller tidsmæssig henseende ved »personer, som for nærværende nyder beskyttelse eller bistand«? For det andet, består der et krav om, at sådanne personer faktisk skal modtage beskyttelse eller bistand, eller er det tilstrækkeligt, at de er berettiget til at modtage en sådan beskyttelse eller bistand? (Som et underspørgsmål, der særligt er relevant for fortolkningen af direktivet og retsforhandlingerne ved den nationale ret: Hvilken betydning har en formel registrering hos UNRWA? Har den nogen materiel betydning, eller har den blot bevismæssig betydning?) For det tredje, under hvilke omstændigheder må »denne beskyttelse eller bistand af en eller

anden grund [anses for at være] bortfaldet«? For det fjerde, hvad skal der forstås ved sætningen »skal disse personer uden videre være berettiget til at nyde de i denne konvention omhandlede fordele«?

Vejledende betragtninger

48. Som det fremgår af de skriftlige og mundtlige indlæg for Domstolen, kan selve ordlyden af artikel 1, afsnit D, danne grundlag for en række forskellige fortolkninger. Jeg mener derfor, at det er afgørende klart og utvetydigt at redegøre for de principper, som ligger til grund for mine overvejelser.

49. For det første har alle ægte flygtninge krav på beskyttelse og bistand. En fortolkning, som ville resultere i en manglende beskyttelse for alle sådanne personer, må derfor *a priori* afvises.

50. For det andet var den historiske hensigt med artikel 1, afsnit D, helt klart at yde en

49 — Det synes at fremgå af forarbejderne, at endog den egyptiske delegation, på hvis initiativ andet punktum blev tilføjet til det udkast, som blev til artikel 1, afsnit D, ikke udtrykte sig helt klart om, hvad formålet med dette punktum som helhed var: jf. erklæringerne fra den egyptiske repræsentant ved det 19. og det 20. møde af konferencen af befuldmægtigede.

eller anden form for *særbehandling og hensyn* til fordrevne palæstinensere⁵⁰.

51. For det tredje, uanset Generalforsamlingens oprindelige håb om at UNRWA kun midlertidigt ville skulle yde bistand (som afspejlet i 1951 af ophavsmændene til konventionen), har problemerne i forbindelse med situationen i Palæstina vist sig fortsat at bestå i de efterfølgende årtier, hvilket de på hinanden efterfølgende fornyelser af UNRWA's mandat har illustreret. Protokollen af 1967 afspejler ligeledes det ulykkelige faktum, at flygtningeproblemer, som skal behandles i henhold til konventionen af 1951, ikke er begrænset til problemer som følge af begivenheder, som fandt sted før den 1. januar 1951. Konventionens ophavsmænds oprindelige hensigt må således ses i lyset af efterfølgende begivenheder.

52. For det fjerde var konventionens ophavsmænds hensigt, at fordrevne palæstinensere, som modtog særbehandling, og over for hvilke der blev udvist et særligt hensyn (bistand fra UNRWA), ikke skulle kunne ansøge om flygtningestatus i henhold til konventionen som administreret af UNHCR (jf. artikel 1, afsnit D, første punktum). Hvis UNRWA drager omsorg for sådanne personer, er de udelukket fra konventionens personelle anvendelsesområde.

53. For det femte, som en naturlig følge af (og muligvis også som kompensation for) denne udelukkelse har fordrevne palæstinensere, som er omfattet af artikel 1, afsnit D, andet punktum, under visse omstændigheder uden videre ret til at nyde de i konventionen omhandlede *fordele* (og ikke blot af at ophøre med at være udelukket fra konventionens anvendelsesområde, når bistanden eller beskyttelsen fra UNRWA bortfalder). Selve den omstændighed, at andet punktum eksisterer, har en endnu vigtigere konsekvens end den, at de personer, som opfylder de specifikke krav i andet punktum, blot havner i samme kø som alle andre potentielle ansøgere om flygtningestatus i henhold til artikel 1, afsnit A.

50 — Den tyske regering har rejst spørgsmålet, om denne særskilte og særlige ordning tilsidesætter princippet om ligebehandling. Dersom dette spørgsmål besvares benægtende, må det anerkendes, at artikel 1, afsnit D, blev udarbejdet for at tage hensyn til bestemte problemer hos en bestemt gruppe af fordrevne personer, hvis situation — i hvert fald delvist — skyldtes en beslutning truffet af det internationale samfund (delingen af Palæstina). Denne objektive forskel ligger til grund for (en vis grad af) særbehandling[en]. Hvorvidt anvendelsen af artikel 1, afsnit D, på personer, der modtager beskyttelse eller bistand fra et andet organ end UNHCR, i en hypotetisk situation, der *ikke* er forårsaget af en afgørelse truffet af det internationale samfund, ville tilsidesætte princippet om ligebehandling, er et spørgsmål, der ligger uden for dette forslag til afgørelses rækkevidde.

54. For det sjette kan begrebet »bortfald af beskyttelse eller bistand« fra et andet organ eller en anden institution under FN, bortset fra UNHCR, (i dette tilfælde UNRWA) ikke

fortolkes på en måde, som ville resultere i, at sådanne personer faktisk sidder fast i UNRWA-zonen og ikke er i stand til (selv hvis vedkommende tvinges til ikke at modtage bistand fra UNRWA) at rejse derfra og påberåbe sig flygtningestatus et andet sted, indtil situationen i Palæstina er helt løst, og UNRWA nedlægges. Et sådant resultat er på ingen måde acceptabelt.

55. For det syvende, fordi *alle* ægte flygtninge bør have mulighed for at opnå beskyttelse eller bistand, men staternes mulighed for at optage flygtninge ikke er ubegrænset, kan artikel 1, afsnit D, heller ikke fortolkes således, at den giver enhver fordrevet palæstinenser, uanset om vedkommende faktisk modtager eller har modtaget bistand fra UNRWA, ret til at forlade UNRWA-zonen frivilligt og påberåbe sig automatisk flygtningestatus et andet sted. En sådan fortolkning ville give fordrevne palæstinensere en uforholdsmæssig favorabel behandling på bekostning af andre ægte ansøgere om flygtningestatus, som er blevet fordrevet som følge af konflikter andre steder i verden.

56. Endelig tilsigter de to punktummer, som udgør artikel 1, afsnit D, sammen at varetage

hensynet bestående i at yde en særbehandling og et særligt hensyn til personer, som er blevet fordrevet som følge af situationen i Palæstina. Fordi første punktum i sig selv blev anset for utilstrækkeligt, tilføjedes andet punktum. De to punktummer (og dermed de dele, som indgår deri) bør derfor rimeligvis læses sammen og ikke hver for sig⁵¹, og der bør rimeligvis efterstræbes en læsning af bestemmelsen *som helhed*, som foretager en afvejning mellem behovet for at drage omsorg for fordrevne palæstinensere (i henhold til artikel 1, afsnit D) og behovet for at drage omsorg for andre potentielle flygtninge (i henhold til konventionen af 1951 som helhed).

57. Jeg vil nu nærmere gennemgå de fire fortolkningsspørgsmål⁵², som følger af spørgsmålene fra den forelæggende ret.

51 — Jeg er her uenig i den fortolkning, som foreslås af UNHCR, som anfører (i sit notat fra 2002 og tydeligere i det reviderede notat fra 2009), at alle palæstinensere (som falder inden for anvendelsesområdet for resolution 194 (III) af 11.12.1948 og resolution 2252 (ES-V) af 4.7.1967), som befinder sig uden for UNRWA-zonen, ikke for nærværende ydes beskyttelse eller bistand, og følgelig, at beskyttelsen eller bistanden er bortfaldet. Dette indebærer, at bistand teoretisk set kan »bortfalde« for en person, som aldrig har modtaget den, hvilket ikke er i overensstemmelse med den naturlige betydning af ordet »bortfalder«. Den originale version af UNHCR-notatet vedrørende den foreliggende sag angav, at hvis nogen har forladt UNRWA-zonen, er beskyttelsen og bistanden »bortfaldet« for dem, således at de uden videre *bør kunne* nyde de i konventionen omhandlede fordele. Jeg gennemgår denne argumentation nedenfor (i punkt 81 ff.).

52 — Opsummeret i punkt 47 ovenfor.

i) *Hvad skal der forstås ved »personer, som for nærværende nyder beskyttelse eller bistand«* første punktum, hvis vedkommende er bosat i UNRWA-zonen.

58. Ordene »for nærværende nyder« virker begrænsende på to måder. For det første indebærer praktiske spørgsmål i forbindelse med modtagelse af beskyttelse eller bistand fra UNRWA, at der skal foretages en stedlig begrænsning⁵³. For det andet peger formuleringen »for nærværende« og anvendelsen af nutid på en tidsmæssig begrænsning⁵⁴.

Stedlig begrænsning

59. For at modtage beskyttelse eller bistand fra et organ eller en institution under FN, bortset fra UNHCR, må en person befinde sig et sted, hvor en sådan beskyttelse og bistand fysisk er tilgængelig. Det er kun muligt at få bistand fra UNRWA i UNRWA-zonen. Det følger heraf, at som UNHCR har anført, er en person med henblik på den foreliggende sag kun omfattet af artikel 1, afsnit D,

60. Den belgiske regering har anført, at hele artikel 1, afsnit D, følgelig må begrænses til at gælde for personer, som befinder sig inden for UNRWA-zonen. Efter min opfattelse er ingen af de to punktummer, som sammen udgør artikel 1, afsnit D, imidlertid juridisk set stedligt begrænset. Det er alene de praktiske vanskeligheder i forbindelse med modtagelse af bistand fra UNRWA, som resulterer i den geografiske begrænsning i første punktum. Det følger heraf, at en person, som forlader UNRWA-zonen, under visse omstændigheder bør have mulighed for at påberåbe sig de specifikke rettigheder, som følger af artikel 1, afsnit D, andet punktum, uanset hvor vedkommende befinder sig.

61. Det bør herved understreges, at de to punktummer i artikel 1, afsnit D, skal læses sammen. Når en person således søger at påberåbe sig rettigheder i henhold til artikel 1, afsnit D, andet punktum, er det først nødvendigt at afgøre, om vedkommende oprindeligt var omfattet af artikel 1, afsnit D, første punktum. Er dette ikke tilfældet, var vedkommende ikke tidligere udelukket fra konventionens personelle anvendelsesområde, og vedkommende kan — som enhver anden potentiel flygtning — anmode om en individuel vurdering i henhold til artikel 1, afsnit A⁵⁵.

53 — Jeg accepterer, at et hypotetisk, fremtidigt organ eller en hypotetisk fremtidig institution under FN som omhandlet i artikel 1, afsnit D, ikke nødvendigvis vil være så begrænset.

54 — Jeg vil nedenfor gennemgå det andet fortolkningsspørgsmål om, hvorvidt »nyder« betyder »faktisk nyder« eller »berettiget til at nyde«.

55 — Forudsat naturligvis, at den pågældende person ikke er udelukket i henhold til artikel 1, afsnit C, E eller F.

Tidsmæssig begrænsning

62. Det Forenede Kongerige har anført, at anvendelsen af udtrykket »for nærværende« udgør en henvisning til 1951, da konventionen blev udarbejdet, og at ophavsmændene kun tilsigtede at omfatte den gruppe af personer, som allerede modtog bistand og beskyttelse fra UNRWA på konventionens ikrafttrædelsestidspunkt.

63. Nawras Bolbol er af den opfattelse, at enhver person, som på et eller andet tidspunkt har modtaget⁵⁶ bistand fra UNRWA, er omfattet af udelukkelsesbestemmelsen i artikel 1, afsnit D, første punktum⁵⁷.

64. Kommissionen og Ungarn fortolker udtrykket »for nærværende« således, at det betyder, at personen umiddelbart inden ansøgningen om anerkendelse af flygtningestatus i henhold til artikel 1, afsnit D, modtog beskyttelse eller bistand.

65. Efter min opfattelse er den fortolkning, som Det Forenede Kongerige foreslår,

strengere end det, der følger af ordlyden, navnlig i lyset af protokollen af 1967 og de gentagne fornyelser af UNRWA's mandat.

66. Jeg accepterer, at ophavsmændene i 1951 hovedsageligt havde personer, som på det tidspunkt allerede modtog beskyttelse eller bistand fra »andre organer eller institutioner« under De Forenede Nationer (såsom UNRWA), i tankerne. Siden da har mange yderligere personer (såvel efterkommere af de personer, som oprindeligt blev fordrevet, og nye fordrevne personer) dog modtaget bistand og beskyttelse fra denne organisation. Således udtrykker de ændringer til konventionen, som følger af protokollen af 1967, klart det internationale samfunds anerkendelse af, at situationer, som resulterer i ansøgninger om flygtningestatus, ulykkeligvis ikke ophørte på et bestemt tidspunkt i historien.

67. Den samme logik bevirker, at Det Forenede Kongeriges restriktive fortolkning af artikel 1, afsnit D, første punktum, ikke er korrekt. Det er ligeledes vanskeligt at forene en sådan restriktiv fortolkning med UNRWA's egne retningslinjer (CERI), hvorefter der kan ydes bistand ikke blot til personer, som er blevet fordrevet som følge af begivenhederne i 1948, men (eksempelvis) også til ikke-registrerede personer, som er blevet

56 — Eller som ville have ret til at modtage bistand; jf. punkt 71 ff.

57 — Hun anfører herefter, at der skal anlægges en tilsvarende bred fortolkning af andet punktum.

fordrevet som følge af konflikten i 1967 og efterfølgende konflikter⁵⁸.

68. Endvidere udelukker artikel 7 i UNHCR's vedtægter enhver »person [...], som fortsat nyder beskyttelse eller bistand fra andre organer eller institutioner under De Forenede Nationer [...]« fra UNHCR's kompetence. Dersom det (rimeligvis) lægges til grund, dels at UNRWA yder bistand til et større antal personer nu end i 1951, dels at mange af dem, som modtog bistand fra UNRWA i 1951, siden er døde, mener jeg, at en restriktiv fortolkning af artikel 1, afsnit D, første punktum, efter al sandsynlighed vil have som resultat, at der i mindre grad end tilsigtet af De Forenede Nationer ydes en særbehandling og et særligt hensyn til fordrevne palæstinensere.

69. Det er imidlertid min opfattelse, at den brede tidsmæssige tilgang, som Nawras Bolbol lægger til grund, går for vidt i den anden retning. Kun personer, som oprindeligt er udelukket fra konventionens anvendelsesområde i henhold til artikel 1, afsnit D, første punktum, kan potentielt nyde godt af den særlige behandling, som følger af artikel 1, afsnit D, andet punktum⁵⁹. En afbalanceret tilgang til fortolkningen af artikel 1, afsnit D, som helhed kræver således, at man hverken kunstigt oppuster størrelsen af den gruppe, som er udelukket, og som er defineret i første

punktum (ud over dem, som »for nærværende nyder« beskyttelse eller bistand, bortset fra UNHCR), eller anlægger en for bred fortolkning af de omstændigheder, under hvilke medlemmer af denne gruppe kan nyde de fordele, som følger af andet punktum.

70. Det følger heraf, at en eller anden form for tidsmæssig begrænsning er nødvendig. Det er følgelig min opfattelse, at »for nærværende nyder« beskyttelse eller bistand i artikel 1, afsnit D, første punktum, på et hvilket som helst tidspunkt skal forstås som »personer, som på nuværende tidspunkt nyder beskyttelse eller bistand fra andre FN-organer eller -institutioner end UNHCR«. Sådanne personer er udelukket fra konventionens anvendelsesområde, fordi de ikke behøver beskyttelse i henhold hertil.

ii) Skal den pågældende faktisk have eller potentielt kunne have nydt beskyttelse eller bistand

71. Det andet fortolkningsspørgsmål er, om den pågældende person faktisk skal have nydt bistand eller beskyttelse, eller om det er tilstrækkeligt, at vedkommende potentielt har ret hertil?

58 — Jf. punkt 11-13 ovenfor.

59 — Jf. punkt 85 ff. nedenfor for en gennemgang af, hvad denne særlige behandling indebærer.

72. Efter min opfattelse omfatter artikel 1, afsnit D, første punktum, kun personer, som faktisk har fået beskyttelse eller bistand fra andre organer eller institutioner end UNHCR.

universel⁶¹, for så vidt som den udelukker en specifik kategori af personer fra konventionens anvendelsesområde. Det må formodes, at den som sådan skal fortolkes indskrænkende frem for bredt⁶².

73. For det første anvendes i formuleringen af første punktum udtrykket »nyder« og ikke »har ret til at nyde«⁶⁰. Jeg er her enig med Det Forenede Kongerige i, at en læsning af »nyder« som »har ret til at nyde« indebærer, at der lægges mere i denne bestemmelse, end hvad der fremgår af dens ordlyd.

75. For det tredje er en restriktiv fortolkning også i overensstemmelse med opfattelsen af, at sådanne personer (som efterfølgende om nødvendigt vil kunne påberåbe sig de særlige rettigheder, som følger af artikel 1, afsnit D, andet punktum) ikke handler af deres egen fri vilje, men befinder sig i et hændelsesforløb, som de ikke har nogen kontrol over⁶³, for så vidt som beslutningen om, hvorvidt en

74. For det andet udgør artikel 1, afsnit D, første punktum, en fravigelse af det generelle princip, at den personelle beskyttelse, som ydes i henhold til konventionen, er

60 — I den franske version af artikel 1, afsnit D (som udgør den anden autentiske tekst som nævnt i konventionens afsluttende bestemmelse) står der ligeledes »bénéficiaire actuellement« frem for »sont éligibles à bénéficiaire«.

61 — Den oprindelige tidsmæssige begrænsning (»som følge af begivenheder, som fandt sted før den 1.1.1951«) blev fjernet med protokollen af 1967. De fleste stater har nu valgt i henhold til artikel 1, afsnit B, at anse konventionen for at finde anvendelse på »begivenheder, som finder sted i Europa og andre steder«. Siden 2009 er det kun fire stater ud af de 147 stater, som har undertegnet enten konventionen eller protokollen, der har valgt at anse konventionen for kun at finde anvendelse på begivenheder, som finder sted i Europa.

62 — Mens retspraksis vedrørende sådanne bestemmelser er mindre klar end i EU-retten (jf. f.eks. forslag til afgørelse af 8.5.2008 fra generaladvokat Kokott i sag C-73/07, Satakunnan Markkinapörssi og Satamedia, Sml. I, s. 9831, punkt 58 og den deri nævnte retspraksis) har internationale domstole og voldgiftsretter i henhold til Wienerkonventionen udviklet deres egen fortolkningspraksis, hvorefter traktater fortolkes i lyset af deres formål og genstand (jf. f.eks. ICJ's afgørelse i *Territorial Dispute (Libyan Arab Jamahiriya/Chad)*, ICJ Reports, 1994, præmis 41, og voldgiftsrettens afgørelse i *German External Debts Case*, 19 ILM, 1980, s. 1377, præmis 28 og 30). Disse afgørelser kan tyde på, at andre internationale organer kan foretrække en streng fortolkning af fravigelsen.

63 — Jeg vender tilbage til den grad af kontrol, som en flygtning har over sin skæbne, i punkt 77 ff.

bestemt person skal ydes bistand, direkte eller indirekte afhænger af UNRWA⁶⁴.

76. Jeg er uenig i den fortolkning, som foreslås af UNHCR, og det er jeg navnlig, når henses til bestemmelsens klare ordlyd, som ikke er blevet ændret i over 50 år. Derimod forekommer det mig, at UNHCR's fortolkning har ændret sig over tid⁶⁵ som en afspjeling af vanskelighederne forbundet med løsningen af Palæstina-problemet. Selv om UNHCR's fortolkning har den fordel, at den eliminerer de fleste bevismæssige problemer forbundet med første punktum, sker dette ved at udelukke et meget større antal potentielle flygtninge fra anvendelsesområdet for konventionen af 1951.

iii) »Såfremt af en eller anden grund denne beskyttelse eller bistand er bortfaldet«

77. De skriftlige indlæg, som er blevet indgivet for Domstolen, afspejler et bredt spektrum af forskellige betydninger af denne sætning,

64 — Jf. punkt 11-13 ovenfor og de detaljerede fodnoter hertil.

65 — Jf. punkt 18 og 19 ovenfor.

fra et totalt ophør af UNRWA's aktiviteter⁶⁶ til et ophør af beskyttelse med hensyn til en bestemt person⁶⁷. Nawras Bolbol går endnu længere og anfører, at hvis *enten* beskyttelse eller bistand bortfalder, finder artikel 1, afsnit D, andet punktum, anvendelse. Hun har anført, at United Nations Conciliation Commission for Palestine⁶⁸ faktisk var ophørt med at operere⁶⁹ og har konkluderet, at artikel 1, afsnit D, andet punktum, allerede nødvendigvis finder anvendelse på alle de personer, som tidligere var udelukket fra beskyttelse i henhold til første punktum.

78. Jeg kan ikke godtage dette argument. De to punktummer i artikel 1, afsnit D, skal læses sammen. Sætningen »beskyttelse eller bistand« — som anvendes i begge sætninger — skal derfor læses således, at den betyder beskyttelse eller bistand fra alle »organer eller institutioner under De

66 — Indlæggene fra den belgiske og den franske regering samt fra Det Forenede Kongeriges regering.

67 — Nawras Bolbols indlæg og UNHCR's notat fra 2009. Kommissionen har også fokuseret på den enkelte person, men er af den opfattelse, at personer, som har forladt UNRWA-zonen, ikke falder ind under artikel 1, afsnit D, men derimod under de almindelige regler, eftersom den omstændighed, at de har begivet sig et andet sted hen, ikke svarer til et bortfald af beskyttelse eller bistand (som sker uafhængigt af nogen handling fra den enkelte persons side).

68 — Herefter »UNCCP«.

69 — Nawras Bolbol har anført, at UNRWA blev oprettet for at yde bistand til fordrevne palæstinensere, mens UNCCP's opgave var at beskytte dem. Hun baserer dette argument på ophøret af UNCCP's aktiviteter og det faktum, at UNRWA ikke overtog UNCCP's opgaver.

Forenede Nationer«, bortset fra UNHCR. Hvis en person »for nærværende« fra en hvilken som helst sådan institution ydes »beskyttelse eller bistand«, er vedkommende udelukket fra konventionens anvendelsesområde (første punktum). Jeg læser »bortfalder« således, at dette betyder, at artikel 1, afsnit D, andet punktum, udløses, hvis den samme person ikke længere kan påberåbe sig beskyttelse eller bistand fra en sådan institution.

79. Dersom »bortfalder« derimod læses således, at dette indebærer et totalt ophør af UNRWA's aktiviteter i hele UNRWA-zonen, ville det betyde, at indtil da vil ingen person, som er ophørt med at modtage bistand fra organer som UNRWA, være i stand til at påberåbe sig artikel 1, afsnit D, andet punktum, eller konventionen som helhed. En sådan fortolkning stemmer heller ikke overens med ordene »af en eller anden grund« inden bestemmelsen om løsningen af det underliggende problem (fordrevne palæstinensere), eftersom den mest indlysende årsag til, at UNRWA's aktiviteter helt er ophørt, ville være, at »disse personers forhold« er blevet endeligt afgjort.

80. Jeg må derfor konkludere, at det afgørende er, om den pågældende person er ophørt med at modtage beskyttelse eller bistand.

81. Endelig vil jeg behandle spørgsmålet, om årsagen til, at bistanden fra UNRWA er bortfaldet, har nogen betydning. Nærmere bestemt, finder artikel 1, afsnit D, andet punktum, anvendelse, hvis en person frivilligt forlader det geografiske område, hvor UNRWA opererer, hvilket betyder, at vedkommende ikke længere kan modtage bistand fra UNRWA? Eller betyder »af en eller anden grund bortfaldet« blot »uanset af hvilken årsag UNRWA er ophørt med at yde bistand til en bestemt person«? Som jeg vil forklare i det følgende, hælder jeg til sidstnævnte fortolkning.

82. Med henblik på at løse denne gordiske knude mener jeg, at man må se på både konsekvenserne af enhver given fortolkning og det underliggende rationale bag bestemmelsen. Min besvarelse skal derfor ses i sammenhæng med den fortolkning, som jeg anlægger af det sidste fortolkningsspørgsmål (vedrørende de retlige virkninger af en anvendelse af artikel 1, afsnit D, andet punktum)⁷⁰, hvor min fortolkning er mere vidtgående, end hvad nogle medlemsstater har foreslået. Jeg vil sondre mellem personer, som frivilligt rejser fra UNRWA-zonen og dermed fra UNRWA's bistand, og personer, for hvilke eksterne begivenheder, som ligger uden for deres kontrol,

70 — Jf. nedenfor i punkt 85 ff.

har indebåret, at UNRWA ophører med at yde bistand til dem⁷¹.

ophørt med at yde en sådan bistand til dem. Efter min opfattelse må den særlige ordning, som følger af artikel 1, afsnit D, andet punktum — hvis den skal have nogen mening — træde i kraft for at hjælpe sådanne personer.

83. Personer i den første kategori er ikke længere udelukket fra konventionens personelle anvendelsesområde, fordi de ikke »for nærværende [...] nyder beskyttelse eller bistand« og har ret til at anmode om en individuel vurdering med henblik på at indrømmes flygtningestatus i henhold til artikel 1, afsnit A. De kan imidlertid ikke gøre gældende, at de uden videre kan nyde de i konventionen omhandlede fordele. De har valgt at bringe sig selv i en situation, hvor UNRWA's bistand ikke længere er tilgængelig for dem, men UNRWA's villighed til at yde en sådan bistand er ikke ophørt.

iv) »Uden videre [...] berettiget til at nyde de i denne konvention omhandlede fordele«

84. Personer i den anden kategori må ufri-villigt konstatere, at deres tidligere situation (hvor de, selv om de var udelukket fra konventionens anvendelsesområde i henhold til artikel 1, afsnit D, første punktum, stadig blev bistået af UNRWA) er ændret. UNRWA er

85. Den belgiske regering og Det Forenede Kongeriges regering har anført, at retten til at nyde de i konventionen af 1951 omhandlede fordele alene indebærer en ret til at blive vurderet i henhold til de kriterier, som er fastsat i artikel 1, afsnit A. Efter min opfattelse fremgår det med al tydelighed af ordlyden af artikel 1, afsnit D, andet punktum, at en person, som tidligere har været udelukket fra konventionens anvendelsesområde i henhold til artikel 1, afsnit D, første punktum, men som ikke længere ydes beskyttelse eller bistand fra et andet organ end UNHCR som omhandlet i artikel 1, afsnit D, andet punktums første del, i så fald har ret til betydeligt mere, nemlig en automatisk anerkendelse som flygtning.

⁷¹ — Dette er endvidere den fortolkning, som EU-lovgiver tidligere har anlagt: jf. fælles holdning 96/196, hvorefter en person, der forsætligt unddrager sig beskyttelse og bistand som nævnt i artikel 1, afsnit D, i konventionen af 1951 ikke længere uden videre er omfattet af konventionen.

86. For det første har en sådan fortolkning støtte i såvel den engelske som den franske tekst. Den engelske tekst lyder: »shall *ipso*

facto be entitled to the benefits of this Convention«, og den franske tekst lyder: »bénéficieront de plein droit du régime de cette convention«. Jeg har svært ved at se, hvordan en fortolkning, hvorefter en person blot har ret til at anmode om en vurdering i henhold til artikel 1, afsnit A, svarer til nogen af disse formuleringer.

Dette forekommer mig snarere at svare til blot at fjerne en tidligere hindring (udelukkelsen fra konventionens anvendelsesområde).

87. For det andet er artikel 1 ikke — som sådan — en »fordel« i henhold til konventionen. Fordelene fremgår snarere af de efterfølgende artikler. Artikel 1 definerer, hvem der skal, og hvem der ikke skal, have adgang til disse fordele⁷². Det følger heraf, at retten til uden videre at nyde disse fordele indebærer, at vedkommende allerede har passeret artikel 1.

89. Jeg må derfor konkludere, at *uden videre berettiget* betyder, at vedkommende automatisk anerkendes flygtningestatus, uden at der yderligere skal ske en individuel vurdering.

Resultaterne af en sådan fortolkning af artikel 1, afsnit D

90. Den fortolkning, som jeg foreslår skal anlægges ved behandlingen af hvert af de fire fortolkningsspørgsmål, indebærer, at de to punktummer, som sammen udgør artikel 1, afsnit D, skal læses således, at de resulterer i følgende:

88. For det tredje er rationalet bag artikel 1, afsnit D, at fordrevne palæstinensere skal ydes særbehandling og vises et særligt hensyn. Jeg har svært ved at se, hvorledes alene en ret til at slutte sig til køen med henblik på en individuel vurdering af, hvorvidt man har ret til flygtningestatus, kan anses for særbehandling og udvisning af et særligt hensyn.

- a) En fordrevet palæstinenser, som ikke ydes beskyttelse eller bistand fra UNRWA, er ikke *ratione personae* udelukket fra konventionens anvendelsesområde: Vedkommende skal derfor behandles som enhver anden, der ansøger om flygtningestatus, og vurderes i henhold til artikel 1, afsnit A (en overlappning mellem UNRWA og UNHCR undgås, og princippet om universel beskyttelse finder anvendelse).

72 — Udarbejdelsen af artikel 1 i protokollen af 1967 støtter en sådan fortolkning, for så vidt som den grupper artikel 2-34 i konventionen af 1951 sammen. Notatet fra 2009 fra UNHCR anfører også, at »udtrykket »de i konventionen af 1951 omhandlede fordele« henviser til de retningslinjer for behandling, som de kontraherende stater bør opfylde over for flygtninge i henhold til konventionens artikel 2-34«.

b) En fordrevet palæstinenser, som ydes beskyttelse eller bistand fra UNRWA, er udelukket *ratione personae* fra konventionens anvendelsesområde, mens vedkommende ydes denne beskyttelse eller bistand (en overlapning mellem UNRWA og UNHCR undgås).

c) En fordrevet palæstinenser, som blev ydet beskyttelse eller bistand fra UNRWA, men som af en eller anden grund ikke længere kan ydes beskyttelse eller bistand fra UNRWA, ophører med at være udelukket *ratione personae* fra konventionens anvendelsesområde (princippet om universel beskyttelse finder anvendelse). Spørgsmålet om, hvorvidt vedkommende i så fald *uden videre* er berettiget til at nyde de i konventionen omhandlede fordele, afhænger imidlertid af årsagen til, at vedkommende ikke længere kan ydes en sådan beskyttelse eller bistand.

d) Hvis en sådan fordrevet palæstinenser ikke længere kan ydes beskyttelse eller bistand fra UNRWA som følge af eksterne omstændigheder, over hvilke vedkommende ikke havde nogen kontrol, har vedkommende automatisk ret til flygtningestatus (princippet om særbehandling og et særligt hensyn finder anvendelse).

e) Hvis en sådan fordrevet palæstinenser ikke længere har adgang til beskyttelse

eller bistand fra UNRWA som følge af sine egne handlinger, har vedkommende ikke automatisk flygtningestatus. Vedkommende har imidlertid (naturligvis) ret til at få en ansøgning om flygtningestatus vurderet i henhold til artikel 1, afsnit A (anvendelse af princippet om universel beskyttelse og retfærdig behandling for alle ægte flygtninge; forholdsmæssig fortolkning af omfanget af den særbehandling og det særlige hensyn, som skal ydes fordrevne palæstinensere).

Anvendelse med de fornødne tilpasninger på direktivet

91. Henset til at ordlyden af direktivets artikel 12, stk. 1, litra a), direkte afspejler konventionen af 1951, er det nu muligt relativt kortfattet at behandle de egentlige spørgsmål, som er blevet forelagt. Når først Domstolen har fortolket artikel 12, stk. 1, litra a), kan denne bestemmelse direkte gøres gældende.

Det første spørgsmål

92. Artikel 12, stk. 1, litra a), fastsætter ikke udtrykkeligt udelukkelsesbetingelsen »for nærværende nyder beskyttelse eller bistand«, men begrænser sig til direkte at henvise til artikel 1, afsnit D, i konventionen af 1951. Der er intet, der tyder på, at udelukkelsesbetingelsen i direktivet tilsigter at have en anden betydning end artikel 1, afsnit D. Tværtimod tyder alt på, at den skal tillægges akkurat den samme betydning.

93. Idet jeg anvender den fortolkning af artikel 1, afsnit D, i konventionen af 1951, som jeg har beskrevet ovenfor, konkluderer jeg derfor, at en person kun er omfattet af direktivets artikel 12, stk. 1, litra a), første punktum, hvis vedkommende faktisk har haft adgang til beskyttelse eller bistand fra et organ eller en institution under De Forenede Nationer, bortset fra UNHCR. Det forhold, at en sådan person kun har ret til en sådan beskyttelse eller bistand, udelukker ikke denne person fra at være flygtning som omhandlet i direktivets artikel 2, litra c).

94. Der opstår et subsidiært spørgsmål (i forbindelse med anvendelsen af direktivet) om, hvilke beviser en ansøger skal fremlægge for at vise, at vedkommende var omfattet af direktivets artikel 12, stk. 1, litra a), første punktum, forud for påberåbelse af særlige rettigheder i henhold til andet punktum. På grundlag af den fortolkning, som jeg har re-

degjort for ovenfor, mener jeg, at en ansøger skal fremlægge beviser, som viser, at vedkommende faktisk modtog beskyttelse eller bistand.

95. Det er her afgørende både at anerkende statens legitime interesse i at kontrollere, om en bestemt person er berettiget til det, som vedkommende gør krav på, og de meget reelle praktiske problemer, som alle fordrøvede personer, som ansøger om flygtningestatus, står over for med hensyn til at føre bevis for deres berettigelse. Nogle ansøgere vil ikke være berettiget til flygtningestatus, og staten har ret til at undersøge deres sag. Samtidig må staten ikke fastsætte urealistiske standarder for de beviser, som kræves⁷³.

96. Spørgsmålet opstår derefter om, hvilken betydning en egentlig registrering hos UNRWA har eller bør have.

97. En registrering er efter min opfattelse af bevismæssig, men ikke af materiel betydning.

98. UNRWA yder undertiden bistand, uden at en person registreres⁷⁴. Nogle gange udarbejdes sagsakterne først efter selve begivenheden, eller de kan være blevet ødelagt i en

73 — Som anvendt på direktivet (til forskel fra konventionen) betyder dette, at mens medlemsstaterne bevarer deres ret til i national ret at fastsætte, hvilke bevisregler der skal finde anvendelse, må disse regler ikke gøre det umuligt eller uforholdsmæssigt vanskeligt for ansøgeren at udøve de rettigheder, der tillægges i henhold til EU-retten, jf. dom af 29.10.2009, sag C-63/08, Pontin, Sml. I, s. 10467, præmis 43 og den deri nævnte retspraksis.

74 — Jf. punkt 13 ovenfor og fodnote 14-16. Sandsynligvis vil et forholdsvis stort antal af de personer, som modtager bistand, ikke være formelt registreret, selv om der normalt vil findes en eller anden form for fortegnelse hos UNRWA, som viser, at det i det mindste er sandsynligt, at de modtog bistand.

konflikt. Jeg kan derfor ikke acceptere den franske regerings anbringende om, at kun et egentligt bevis på en registrering hos UNRWA er tilstrækkeligt.

99. Når det er sagt, vil jeg behandle bevis på en egentlig registrering hos UNRWA som en uafkræftelig formodning for, at ansøgeren faktisk ydes bistand.

101. Det andet spørgsmål skal efter min opfattelse derfor besvares med, at »ophør af organets beskyttelse eller bistand« betyder, at den pågældende person ufrivilligt er ophørt med at nyde den beskyttelse eller bistand, som vedkommende tidligere nød.

102. Jeg er bevidst om de bevismæssige problemer, som vil opstå i forbindelse med afgørelsen af, om en bestemt person frivilligt eller ufrivilligt har forladt UNRWA-zonen. Disse problemer strækker sig fra sporadiske beviser (som dækker dele af historien, men ikke hver enkelt del) til muligheden for beviser fremstillet til lejligheden (eller ægte beviser opnået ved bestikkelse af den rette embedsmand). Staten er også her — som med hensyn til beviset for, at vedkommende faktisk har haft adgang til bistand — berettiget til at kræve et vist bevis, men ikke sådanne beviser, som ville kunne kræves i en ideel verden.

Det andet spørgsmål

100. Direktivets artikel 12, stk. 1, litra a), andet punktum, afspejler konventionen af 1951 og skal derfor så meget desto mere fortolkes på samme måde.

Det tredje spørgsmål

103. Det tredje præjudicielle spørgsmål kan ikke direkte besvares ud fra den foregående analyse. Her må der tages hensyn til direktivets opbygning.

104. Direktivets artikel 2, litra c), definerer en flygtning som en tredjelandstatsborger, som opfylder en række bestemte kriterier (der svarer til konventionens artikel 1, afsnit A), »og som ikke er omfattet af artikel 12«. Artikel 12 (med overskriften »Udelukkelse«) udelukker derefter visse kategorier af personer (og afspejler dele af artikel 1 i konventionen af 1951)⁷⁵ »fra at blive anerkendt som flygtning«.

i direktivet omhandlede *fordele* skal gælde for personer, som var omfattet af første punktum, men som derefter opfyldte kriterierne i andet punktum. Med henblik på at forlige denne ordlyd med den generelle »flygtninge«-definition i artikel 2, litra c), er det nødvendigt at læse artikel 12, stk. 1, litra a), andet punktum, som en undtagelse fra udelukkelsesbestemmelsen i artikel 12, stk. 1, litra a), første punktum, med dens specifikke konsekvenser.

105. Betyder det, at en person, som er omfattet af *en hvilken som helst del* af artikel 12, stk. 1, litra a) (dvs. første og/eller andet punktum), permanent er udelukket fra at blive anerkendt som flygtning? Det mener jeg ikke er tilfældet.

106. For det første fremgår det tydeligt af artikel 12, stk. 1, litra a), andet punktum, at de

107. For det andet er artikel 12 en del af direktivets kapitel III (»Anerkendelse som flygtning«). Denne artikels placering indikerer, som Nawras Bolbol, den ungarske regering og Kommissionen med rette har anført, at der er tale om en anden procedure end den, der fastsat i kapitel II (»Vurdering af ansøgninger om international beskyttelse«), i henhold til hvilken en person kan anerkendes som flygtning og derved indrømmes flygtningestatus i henhold til artikel 13⁷⁶.

75 — Sammenhængen er følgende (direktivets artikel angives før konventionens artikel): artikel 12, stk. 1, litra a), med artikel 1, afsnit D, artikel 12, stk. 1, litra b), med artikel 1, afsnit E, artikel 12, stk. 2, litra a)-c), med artikel 1, afsnit F. Artikel 12, stk. 3, tydeliggør yderligere, hvorledes artikel 12, stk. 2, skal fortolkes. Formuleringen af konventionens artikel 1, afsnit C, er afspejlet i en særskilt bestemmelse i direktivet (artikel 11: »Ophør«).

76 — »Medlemsstaterne tildeler tredjelandstatsborgere eller statsløse, der kan anerkendes som flygtninge i medfør af kapitel II og III, flygtningestatus« (min fremhævelse). Ordlyden af artikel 12 i fælles holdning 96/196 indikerer også, at personer, som falder inden for begge punkttummer i artikel 1, afsnit D, i konventionen af 1951, automatisk har krav på flygtningestatus og ikke behøver at vurderes i henhold til kriterierne i artikel 1, afsnit A.

108. Hvad endelig angår, hvem der skal, henholdsvis ikke skal, anses for flygtning, afspejler artikel 2, litra c), samt artikel 11 og 12 ikke blot ordlyden, men også opbygningen af artikel 1 i konventionen af 1951 samlet set. Hvis direktivet er mangelfuldt i den henseende, at en person, som opfylder begge dele af artikel 12, stk. 1, litra a), stadig er udelukket fra at blive klassificeret som flygtning, undlader direktivet at gennemføre medlemsstaternes folkeretlige forpligtelser i henhold til konventionen i EU-retten. Dette må derfor være en ukorrekt fortolkning af direktivet.

flygtningestatus i overensstemmelse med direktivets artikel 13⁷⁷.

109. Idet jeg anvender den analyse af konventionens artikel 1, afsnit D, som jeg har redegjort for ovenfor, må det konkluderes, at det tredje præjudicielle spørgsmål skal besvares med, at ordene »de i direktivet omhandlede fordele« betyder anerkendelse som flygtning og automatisk indrømmelse af

110. For fuldstændighedens skyld bør tilføjes, at den omstændighed, at en subsidiær beskyttelse⁷⁸ er tilgængelig, ikke har nogen betydning for fortolkningen af artikel 12, stk. 1, litra a). Denne mulighed er kun relevant for personer, som ikke automatisk indrømmes flygtningestatus i henhold til artikel 12, stk. 1, litra a), men som vurderes i henhold til kapitel II, og som har krav på subsidiær beskyttelse i henhold til kapitel V. I henhold til konventionen af 1951 skal en person opfylde kriterierne i artikel 1, afsnit A, for at ydes *nogen form* for beskyttelse. I henhold til direktivet kan en person, som ikke opfylder de tilsvarende kriterier (fastsat i artikel 2, litra c) og nærmere behandlet i kapitel II), stadig tilbydes en vis (men mindre) beskyttelse.

77 — Påbuddet »tildeler [...] flygtningestatus« i direktivets artikel 13 (jf. den foregående fodnote) kan ikke betyde andet.

78 — I henhold til direktivets kapitel VI, artikel 18 og 19.

Forslag til afgørelse

111. Henset til det ovenstående foreslår jeg Domstolen at besvare de præjudicielle spørgsmål, som Fővárosi Bíróság har forelagt, som følger:

- »1) En person er kun omfattet af artikel 12, stk. 1, litra a), første punktum, i Rådets direktiv 2004/83/EF af 29. april 2004, hvis vedkommende faktisk har haft adgang til beskyttelse eller bistand fra et organ under De Forenede Nationer, bortset fra UNHCR. Den omstændighed, at vedkommende alene er berettiget til en sådan beskyttelse eller bistand, er ikke tilstrækkelig til at udløse denne bestemmelse.

- 2) Ordene »ophør af organets beskyttelse eller bistand« betyder, at den pågældende person ikke længere befinder sig i det relevante geografiske område og ufrivilligt er ophørt med at have adgang til den beskyttelse eller bistand, som vedkommende nød, umiddelbart før vedkommende forlod dette geografiske område.

- 3) Ordene »de i direktivet omhandlede fordele« betyder anerkendelse som flygtning og automatisk indrømmelse af flygtningestatus.«