

FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT
ELEANOR SHARPSTON
föredraget den 4 mars 2010¹

1. Hur vi ska ta hand om personer som har förlorat hem och uppehälle till följd av konflikter är en humanitär utmaning som har funnits med ända sedan människan lärde sig att göra vapen och började använda dem mot sina grannar. Individer och grupper av individer i denna situation behöver och förtjänar bistånd och skydd. Dessvärre leder vissa former av konflikter till hjälpbehövande i stora mängder. Mera välmående eller stabila länder, till vilka dessa beger sig för att ansöka om asyl, kan självfallet ha svårt att ta hand om tillströmningen, särskilt i de omedelbara efterdyningarna av den ena våldsamma katastrofen efter den andra, utan att eventuellt äventyra sitt eget välstånd och sin egen stabilitet. En, av vilket skäl som helst, mer fördelaktig behandling av en viss kategori eller grupp av flyktingar kommer därför – om den inte tillämpas med måtta och väl avvägt – att ske på bekostnad av lämplig behandling av andra personer som, utifrån ett objektiva humanitärt perspektiv, är lika förtjänta.

2. Det internationella samfundet har därför i Genèvekonventionen av den 28 juli 1951

angående flyktingars rättsliga ställning² fastställt den internationella humanitära rättens bindande regler beträffande de omständigheter under vilka personer ska behandlas som flyktingar och på vilket sätt de ska tas om hand. Alla medlemsstater i EU har undertecknat denna konvention. På EU-nivå återges deras förpliktelser i direktiv 2004/83.³

3. Den aktuella begäran om förhandsavgörande från Fövárosi Bíróság (Budapests domstol) enligt den tidigare artikel 68 EG gäller

2 — Nedan kallad 1951 års konvention eller konventionen. Den sammanfattade eller ersatte tidigare instrument och trädde i kraft den 22 april 1954. Den i det aktuella målet tillämpliga versionen är den som följer av protokollet angående flyktingars rättsliga ställning, vilket antogs den 31 januari 1967 i New York (nedan kallat 1967 års protokoll). Lite missvisande hänvisas i direktiv 2004/83 till 1951 års konvention som Genèvekonventionen, en förkortning som vanligen är förbehållen de fyra överenskommelser jämte tilläggsprotokoll som tillsammans anger den internationella humanitära rättens normer för skydd av krigsoffer. För tydlighetens skull ska jag därför undvika "Genevekonventionen" i detta förslag till avgörande annat än i direkta citat.

3 — Rådets direktiv 2004/83/EG av den 29 april 2004 om miniminormer för när tredjelandsmedborgare eller statslösa personer ska betraktas som flyktingar eller som personer som av andra skäl behöver internationellt skydd samt om dessa personers rättsliga ställning och om innehållet i det beviljade skyddet (EUT L 304, s. 12) (nedan kallat direktiv 2004/83 eller direktivet).

1 — Originalspråk: engelska.

under vilka omständigheter en medlemsstat, enligt direktiv 2004/83, kan eller ska bevilja flyktingstatus för en palestinier som har ansökt om asyl i medlemsstaten.

humanitära beskaffenhet ska göra allt som står i deras makt för att förhindra att detta problem blir en orsak till spänning mellan staterna.

5. I artikel 1 A i 1951 års konvention anges de detaljerade kriterierna för att bedöma huruvida en person ska beviljas flyktingstatus:

Internationell rätt

”I denna konvention avses med uttrycket ’flykting’ följande personer, nämligen

...

1951 års konvention

4. I inledningen till 1951 års konvention erinras om att grundsatsen att människor utan åtskillnad ska åtnjuta de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna slagits fast i Förenta Nationernas stadga och i den universella förklaringen om de mänskliga rättigheterna. Det anförs att Förenta Nationerna vid upprepade tillfällen gett uttryck för sitt stora intresse för flyktingarna och sökt tillförsäkra dessa vidast möjliga åtnjutande av nämnda rättigheter och friheter. Samtidigt noteras i inledningen att beviljandet av asyl kan medföra en utomordentligt tung börda för vissa länder och att en tillfredsställande lösning av hithörande problem, vilkas internationella räckvidd och natur erkänts av Förenta Nationerna, därför inte kan uppnås utan internationellt samarbete. I inledningen uttalas önskemålet att alla stater under erkännande av flyktingproblemets sociala och

2) den, som i anledning av välgrundad fruktan för förföljelse på grund av sin ras, religion, nationalitet, tillhörighet till viss samhällsgrupp eller politiska åskådning befinner sig utanför det land, vari han är medborgare, samt är ur stånd att eller på grund av sådan fruktan, som nyss sagts, icke önskar begagna sig av sagda lands skydd, eller den som, utan att vara medborgare i något land befinner sig utanför det land, vari han tidigare haft sin vanliga vistelseort, samt är ur stånd att eller på grund av sådan fruktan, som nyss sagts, icke önskar att återvända dit.

...⁴

4 — I lydelsen efter ändringarna enligt 1967 års protokoll, vilka gjordes med beaktande av att nya flyktingkategorier hade tillkommit sedan konventionen antogs och att det var önskvärt att alla flyktingar skulle åtnjuta samma rättsliga ställning.”

6. I artikel 1 C föreskrivs att konventionen under vissa omständigheter upphör att vara tillämplig på en person, som uppfyller villkoren för flyktingstatus enligt artikel 1 A. Dessa avser huvudsakligen att personen antingen inte längre behöver eller borde behöva dess skydd.

7. Artikel 1 D (vars tolkning är avgörande för det här aktuella förhandsavgörandet) har följande lydelse:

”Denna konvention är icke tillämplig på dem som för närvarande åtnjuta beskydd eller bistånd av andra Förenta Nationernas organ eller institutioner än Förenta Nationernas Höge Kommissarie för flyktingar.

Därest sådant beskydd eller bistånd, av vilken anledning det vara må, skulle upphöra utan att nu ifrågavarande personers ställning blivit slutgiltigt reglerad enligt tillämpliga, av Förenta Nationernas generalförsamling antagna resolutioner, skola vederbörande utan vidare äga åtnjuta de i denna konvention stadgade förmånerna.”

8. I artikel 38 föreskrivs att Internationella domstolen,⁵ på begäran av part, ska avgöra

5 — Den internationella domstolen.

tvist mellan konventionsparter rörande konventionens tolkning eller tillämpning.

*Resolutioner som FN:s generalförsamling fattat angående Palestinaproblemet*⁶

9. I efterdyningarna av andra världskrigets händelser, särskilt förintelsen av judar, biföll Förenta Nationerna förslagen från United Nations Special Committee on Palestine⁷ om att dela Palestina (resolution 181 (II) av den 29 november 1947). Den 14 maj 1948 utropades Staten Israel. Omedelbart följde vad som i senare FN-resolutioner beskrevs som 1948 års konflikt. Genom resolution 273 (III) av den 11 maj 1949 beviljade Förenta Nationerna Staten Israel medlemskap i organisationen.

10. Många palestinier blev fördrivna till följd av 1948 års konflikt. Genom resolution 212 (III) av den 19 november 1948 inrättades

6 — Frågan huruvida resolutioner av FN:s generalförsamling är lag i strikt mening har ännu inte lösts (se till exempel Internationella domstolens rådgivande yttrande, ”Legality of the Threat or Use of Nuclear Weapons”, *I.C.J. Reports 1996*, s. 226, för en diskussion om resolutioners normativa värde). Vad gäller det aktuella förslaget till avgörande kräver denna punkt emellertid inte någon detaljerad analys.

7 — Nedan kallad UNSCOP.

United Nations Relief for Palestinian Refugees för att tillhandahålla omedelbar tillfällig hjälp åt sådana personer. Genom generalförsamlingens resolution 302 (IV) av den 8 december 1949 grundades Förenta Nationernas hjälporganisation för palestinska flyktingar (United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East).⁸

11. UNRWA:s mandat har förnyats vart tredje år sedan det bildades år 1949. Det nuvarande mandatet löper ut år 2011.⁹ Dess verksamhetsområde består av fem ”områden”: Libanon, Syrien, Jordanien, Västbanken (inklusive östra Jerusalem) och Gaza.¹⁰

Anvisningar angående personkretstillhörighet och registrering (Consolidated Eligibility and Registration Instructions) (nedan kallade CERI).

12. I de anvisningar angående personkretstillhörighet och registrering (CERI, se fotnot

9), som utfärdats av UNRWA, definieras ”personer som uppfyller UNRWA:s kriterier för att anses som palestinsk flykting” som ”personer som hade sin normala vistelseort i Palestina under tidsperioden från den 1 juni 1946 till den 15 maj 1948 och som förlorade både hem och uppehälle till följd av 1948 års konflikt”.¹¹ Vissa andra personer, som inte uppfyller UNRWA:s kriterier för att anses som palestinska flyktingar, är ändå berättigade till UNRWA:s tjänster.¹² UNRWA sammanför dessa två kategorier till personer ”som uppfyller villkoren för rätt till UNRWA:s tjänster sedan de registrerats i UNRWA:s Registration System och erhållit ett registreringskort av UNRWA som bevis på registreringen”.¹³

13. Det finns dessutom vissa andra personkategorier som uppfyller villkoren för rätt till UNRWA:s tjänster *utan* att ha registrerats

8 — Nedan kallad UNRWA.

9 — Se FN:s generalförsamlingens resolution 62/02.

10 — Se CERI, punkt VII.E. För enkelhetens skull kommer jag att kalla UNRWA:s verksamhetsområde för UNRWA-zonen i detta förslag till avgörande.

11 — UNRWA:s webbsida: <http://www.un.org/unrwa/overview/qa.html>; CERI, punkt III.A.1. I punkt VIII (ordlista och definitioner) upprepas denna definition (punkt VII.J). Den innehåller även detaljerade definitioner av vissa andra uttryck som används senare i detta avsnitt av mitt förslag till avgörande.

12 — Dessa är ”personer som vid tidpunkten för den ursprungliga registreringen inte uppfyllde samtliga UNRWA:s kriterier för att anses som palestinska flyktingar men som bedömdes ha lidit en betydande förlust och/eller svåra umbäranden till följd av 1948 års konflikt i Palestina. Bland dessa ingår även personer som tillhör de registrerade personernas familjer” (CERI, punkt III.A.2). Fastän dessa personer är registrerade hos UNRWA, räknas de inte som del av organisationens officiellt registrerade flyktingbefolkning. Enligt UNRWA:s webbsida finns det för närvarande omkring 4,6 miljoner personer registrerade hos UNRWA.

13 — CERI, punkt III.A. På annat ställe anför UNRWA att ”UNRWA:s tjänster är tillgängliga för alla dem som lever inom dess verksamhetsområde och uppfyller denna definition samt är registrerade hos organisationen och behöver bistånd” (www.un.org/unrwa/refugees/whois.html).

i UNRWA:s Registration System.¹⁴ Dessa omfattar "icke registrerade personer som fördrivits till följd av fientligheterna år 1967 och därefter"¹⁵ samt "icke-registrerade personer som lever i flyktingläger och flyktinggrupper".¹⁶

UNHCR:s stadga

14. Förenta Nationernas flyktingkommissariat¹⁷ bildades den 14 december 1950 genom resolution 428 (V) som antogs av FN:s generalförsamling. UNHCR är ett organ som biträder Förenta Nationerna enligt artikel 22 i FN:s stadga. UNHCR:s uppgifter anges i dess

- 14 — CERL, punkt III.B. UNRWA anför att dess program "innehåller vederbörliga förteckningar" över sådana personer. Det är kanske förståeligt att UNRWA emellertid inte försöker säkerställa eller bekräfta huruvida en viss person som inte är registrerad och som faktiskt inte har åtnjutit bistånd ändå *eventuellt* kan uppfylla villkoren för rätt att åtnjuta bistånd (se vidare punkt 71 nedan).
- 15 — UNRWA tillhandahåller dessa tjänster åt personer i denna kategori i enlighet med fastslagen praxis och/eller värdlandets samtycke. FN:s generalförsamling uttalade i resolution 2252 (ES-V) av den 4 juli 1967 sitt stöd för UNRWA:s ansträngningar att "fortsätta att tillhandahålla humanitärt bistånd, så långt det är möjligt, i situationer av nödläge och som en tillfällig åtgärd för personer i området som för närvarande är fördrivna och i betydande behov av bistånd till följd av fientligheterna nyligen". Att behovet av sådant humanitärt bistånd tyvärr inte var "tillfälligt" demonstreras väl av det faktum att ordalagen i resolution 2252 (ES-V) har upprepat av generalförsamlingen i ett flertal senare resolutioner, senast i resolution 64/L.13 av den 13 november 2009.
- 16 — "Dessa personer erhåller UNRWA:s tjänster av det slag (till exempel rent vatten och hälsovård), som erbjuds i alla flyktingläger och flyktinggrupper" (CERL, punkt III.B).
- 17 — Nedan kallat UNHCR.

stadga.¹⁸ [I artikel 1 D i konventionen kallas detta Förenta Nationernas Höge Kommissarie för flyktingar, se ovan punkt 7. Övers. anm.]

15. I artikel 6 i stadgan regleras UNHCR:s kompetensområde. Enligt artikel 7 c omfattar denna kompetens emellertid inte en person som fortsätter att ta emot skydd och bistånd av andra organ eller institutioner vid Förenta Nationerna.

UNHCR:s uttalanden

16. UNHCR gör då och då uttalanden som är vägledande men inte bindande.¹⁹ UNHCR har bland annat uttalat sig om tolkningen av artikel 1 D i 1951 års konvention, nämligen i Handbok om förfarandet och kriterierna vid fastställande av flyktingars rättsliga ställning enligt 1951 års konvention och 1967 års

- 18 — Bilagd denna resolution.
- 19 — I skäl 15 i direktiv 2004/83 anges således att "[s]amråd med [UNHCR] kan ge medlemsstaterna värdefull vägledning när det gäller att fastställa flyktingstatus". Beträffande vidare diskussion om värdet av uttalanden från UNHCR, se Hathaway, *The right of Refugees under International Law*, Cambridge University Press, 2005, s. 112–118, särskilt den åtskillnad avseende den normativa betydelsen som författaren gör mellan a) den exekutiva kommitténs slutsatser (de mest avgörande), b) handboken och c) andra vägledande uttalanden. Det material från UNHCR som hänvisas till här faller under kategorierna b) och c).

protokoll, i en not år 2002 (omarbetad år 2009) samt i en not år 2009 (som också omarbetats senare), som uttryckligen hänför sig till Nawras Bolbols fall. Jag avser att behandla den sistnämnda som en inofficiell *amicus curiae*-skrivelse.

bedömd enligt kriterierna i 1951 års konvention. I handboken sägs vidare att det normalt är tillräckligt att fastställa att de omständigheter som ursprungligen gav personen rätt till skydd och bistånd av UNRWA fortfarande består samt att bestämmelserna om upphörande och undantag²¹ inte är tillämpliga på vederbörande.

UNHCR:s handbok

2002 års not

17. I handboken beskrivs artikel 1 D som en bestämmelse enligt vilken personer som annars har flyktingkaraktär är undantagna från flyktingstatus. Det sägs att undantag enligt denna bestämmelse gäller för den som åtnjuter skydd och bistånd av UNRWA, varvid anmärks att UNRWA verkar endast i vissa områden i Mellanöstern samt att det är endast där som dess skydd och bistånd ges.²⁰ En flykting från Palestina, som befinner sig utanför det området, åtnjuter således inte bistånd av detta slag och kan få sin flyktingstatus

18. UNHCR behandlar i 2002 års not²² de två meningarna i artikel 1 D inte som kumulativa utan som alternativa. Enligt dess uppfattning är artikel 1 D tillämplig på palestinska flyktingar i den mening som avses i resolution 194 (III) av den 11 december 1948 och på fördrivna personer i den mening som avses i resolution 2252 (ES-V) av den 4 juli 1967.²³ De som lever inom UNRWA-zonen och antingen är registrerade eller uppfyller villkoren för

20 — I handboken anförts att för närvarande finns, utöver UNHCR och UNRWA, inga andra organ och institutioner, som ger skydd och bistånd enligt artikel 1 D, men att det tidigare funnits ett sådant organ (United Nations Korean Reconstruction Agency) och att det möjligen kan komma att finnas sådana organ i framtiden.

21 — Artiklarna 1 C (upphörande) samt 1 E och 1 F (undantag).

22 — UNHCR utfärdade år 2009 en omarbetad version av denna not. Jag har tagit upp de relevanta ändringarna i fotnoter till detta avsnitt.

23 — I 2009 års omarbetade version blir det mera tydligt att även deras avkomlingar omfattas.

att bli registrerade hos organisationen²⁴ ska anses som mottagare av UNRWA:s beskydd och bistånd. De omfattas således av första meningen i artikel 1 D och faller utanför tillämpningsområdet för 1951 års konvention. 2009 års not

19. UNHCR anser att den andra meningen i artikel 1 D innebär en automatisk rätt till förmåner enligt 1951 års konvention för personer som är utanför UNRWA-zonen,²⁵ men som ändå är palestinska flyktingar i den mening som avses i resolution 194 (III) av den 11 december 1948 eller fördrivna personer i den mening som avses i resolution 2252 (ES-V) av den 4 juli 1967. Här ingår personer som aldrig har varit bosatta inom UNRWA-zonen och således omfattas av UNHCR:s kompetensområde.²⁶ Sådana personer kan emellertid också återvända (eller bli återsända) till UNRWA-zonen.²⁷ Om det sker, omfattas de av den första meningen i artikel 1 D.

20. I 2009 års not är utgångspunkten på liknande sätt ordalydelsen i resolutionerna 194 (III) och 2252 (ES-V). UNHCR anser att "åtnjuta" i den första meningen i artikel 1 D innefattar "uppfyller villkoren för att åtnjuta" skydd och bistånd av UNRWA. UNHCR anmärker att en person för att ha möjlighet att åtnjuta sådant bistånd måste befinna sig inom UNRWA-zonen.²⁸ Vad gäller den andra meningen i artikel 1 D anför UNHCR, i tillägg till argumenten i 2002 års not, att enligt dess mening innefattar "av vilken anledning det vara må, skulle upphöra" det fall där en viss person, som tidigare varit registrerad hos UNRWA, har rest utanför UNRWA-zonen²⁹.

24 — I 2009 års omarbetade version utelämnas detta villkor och slås fast att den berörda personen endast behöver vara inom UNRWA-zonen för att anses åtnjuta skydd och bistånd.

25 — I 2009 års omarbetade version anförs att sådana personer omfattas av andra meningen, eftersom de "för närvarande inte åtnjuta" (snarare än "inte längre åtnjuta") skydd eller bistånd och detta således har "upphört".

26 — I 2009 års omarbetade version är "och således faller inom UNHCR:s kompetensområde" borttaget från denna punkt.

27 — I 2009 års omarbetade version diskuteras inte uttrycket "bli återsända".

28 — Den reviderade versionen av denna not omfattar bedömningen av den omarbetade versionen av 2002 års not med tillägget att alla som omfattas av ordalydelsen i resolutionerna 194 (III) och 2252 (ES-V) och deras avkomlingar som befinner sig inom UNRWA-zonen "för närvarande åtnjut[er] beskydd eller bistånd" i den mening som avses i artikel 1 D.

29

Unionsrättsliga bestämmelser

Gemensam ståndpunkt 96/196/RIF

EG-fördraget

21. I artikel 63 EG³⁰ föreskrivs följande:

”Rådet skall ... besluta om följande:

1. Åtgärder som avser asyl, i enlighet med Genèvekonventionen av den 28 juli 1951 och protokollet av den 31 januari 1967 om flyktingars rättsliga ställning samt andra relevanta fördrag ...”

30 — Till följd av Lissabonfördragets ikraftträdande har artikel 63.1 och 63.2 EG (med vissa ändringar) gjorts om till artikel 78.1 och 78.2 FEU. Värt att notera är att enligt FEU ska Europaparlamentet och rådet besluta om åtgärder om ett gemensamt europeiskt asylsystem som omfattar bland annat en enhetlig asylstatus och en enhetlig status för subsidiärt skydd för tredjelandsmedborgare. Artikel 63.3 a EG har (med vissa ändringar) gjorts om till artikel 79.2 a FEU.

22. I Artikel 12 i den gemensamma ståndpunkten,³¹ som har rubriken ”Genèvekonventionens artikel 1 D”, föreskrivs följande:

”En person som avsiktligt undandrar sig det skydd och bistånd som avses i artikel 1 D i Genèvekonventionen omfattas inte automatiskt av denna konventions bestämmelser. I sådant fall skall flyktingstatus i princip fastställas med tillämpning av artikel 1 A.”

Direktiv 2004/83

23. Europeiska rådet lade vid sitt möte i Tammerfors grunden till det europeiska lagstiftningsprogram angående ett område med frihet, säkerhet och rättvisa inom EU, som är känt som Haagprogrammet. Direktiv 2004/83 är del av detta program. I direktivet stadgas miniminormer för när tredjelandsmedborgare eller statslösa personer ska betraktas som flyktingar eller som personer som av andra skäl behöver skydd (till exempel ett beslut om förbud mot återsändande (non-refoulement)).

31 — Gemensam ståndpunkt av den 4 mars 1996 antagen av rådet på grundval av artikel K.3 i fördraget om Europeiska unionen om harmoniserad användning av uttrycket ”flykting” i artikel 1 i Genèvekonventionen av den 28 juli 1951 angående flyktingars rättsliga ställning (EGT L 63, s. 2).

24. I skäl 3 i direktiv 2004/83 anges att "Genèvekonventionen och dess protokoll utgör grundstenen i det folkrättsliga systemet för skydd av flyktingar". I skäl 6 fastslås att "[h]uvudsyftet med detta direktiv är dels att garantera att medlemsstaterna tillämpar gemensamma kriterier för att fastställa vilka personer som har ett verkligt behov av internationellt skydd, dels att garantera att en miniminivå av förmåner är tillgänglig för dessa personer i samtliga medlemsstater".

25. Första stycket i artikel 1 A 2 i 1951 års konvention återspeglas i artikel 2 c) i direktivet. Där definieras "flykting" som en "tredjelandsmedborgare som med anledning av välgrundad fruktan för förföljelse på grund av ras, religion, nationalitet, politisk åskådning eller tillhörighet till viss samhällsgrupp befinner sig utanför det land där han eller hon är medborgare och som inte kan eller på grund av sin fruktan inte vill begagna sig av det landets skydd, eller en statslös person som av samma skäl som nämnts ovan befinner sig utanför det land där han eller hon tidigare hade sin vanliga vistelseort och som inte kan eller på grund av fruktan inte vill återvända dit och som inte omfattas av artikel 12".

26. I kapitel III i direktivet behandlas förutsättningarna för att betraktas som flykting. Artikel 1 D i 1951 års konvention återspeglas

i artikel 12 i detta kapitel, närmare bestämt i punkt 1 a, som har följande lydelse:

"En tredjelandsmedborgare eller en statslös person kan inte ges flyktingstatus om

- a) han eller hon omfattas av artikel 1 D i Genèvekonventionen om skydd eller bistånd från andra organ eller kontor inom Förenta nationerna än FN:s Flyktingkommissariat; om sådant skydd eller bistånd av något skäl har upphört, utan att de berörda personernas ställning har fastställts slutgiltigt i enlighet med de relevanta resolutioner som har antagits av FN:s Generalförsamling, skall dessa personer automatiskt komma i åtnjutande av förmånerna i detta direktiv".

27. I artikel 13 i direktivet föreskrivs att flyktingstatus ska beviljas "en tredjelandsmedborgare eller en statslös person ... om han eller hon kan betraktas som flykting enligt kapitlen II [bedömning av ansökningar om internationellt skydd] och III [förutsättningar för att betraktas som flykting]".

28. Kapitlen V och VI i direktivet handlar om förutsättningar för respektive status som skyddsbehövande i övrigt. Bland annat

föreskrivs i artikel 18 att status som skyddsbehövande i övrigt ska beviljas en tredjelandsmedborgare eller statslös person om han eller hon uppfyller kraven för att betecknas som skyddsbehövande i övrigt enligt kapitlen II och V.

29. I artikel 38.1 föreskrivs att direktivet ska införlivas i nationell lag senast den 10 oktober 2006. Vid den tidpunkt då de omständigheter inträffade som har föranlett den aktuella begäran om förhandsavgörande, hade artikel 12.1 a inte införlivats i Ungerns nationella lagstiftning, fastän tidsfristen för införlivande hade löpt ut. Parterna i det nationella målet har båda uppfattningen att artikel 12.1 a är tillräckligt klar, precis och ovillkorlig för att kunna åberopas av en sökande mot den behöriga nationella myndigheten.

Bakgrund, förfarande och de hänskjutna frågorna

30. Nawras Bolbol, en statslös palestinier, kom den 10 januari 2007 till Ungern tillsammans med sin make på ett visum från Gaza. Vid ankomsten ansökte hon om och beviljades uppehållstillstånd av den behöriga myndigheten för utlänningsärenden. Den 21 juni 2007 ansökte hon om flyktingstatus hos Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal (Myndigheten för utlännings- och medborgarskapsärenden)

(nedan kallad BAH). Skälet var att hon, om myndigheten inte förlängde hennes uppehållstillstånd, inte ville återvända till Gaza, som hon bedömde som osäkert på grund av konflikten mellan Fatah och Hamas.

31. Nawras Bolbols ansökan gjordes enligt andra stycket i artikel 1 D i 1951 års konvention, på grundval av att hon var palestinier som var bosatt utanför UNRWA-zonen. Endast hennes far var kvar i Gaza, där han arbetade som universitetslärare. Alla hennes övriga familjemedlemmar hade emigrerat.

32. Det är otvistigt att Nawras Bolbol inte faktiskt begagnade sig av UNRWA:s beskydd eller bistånd medan hon var i Gaza. Hennes begäran grundades på att hon uppfyllde villkoren för sådant skydd. Till stöd för sitt yrkande åberopade hon ett UNRWA-registreringskort som utfärdats för hennes fars kusins familj. BAH har emellertid bestridit att det fanns någon familjeanknytning, eftersom det i detta avseende saknades skriftlig bevisning överhuvudtaget. UNRWA har inte uttryckligen bekräftat huruvida hon uppfyllde villkoren för att bli registrerad.³²

32 — Se fotnot 14 ovan (Nawras Bolbols ombud har begärt en sådan bekräftelse). Även om Nawras Bolbol inte uppfyllde villkoren för att bli registrerad, skulle hon ändå (om hon befann sig inom UNRWA-zonen) kunna ha rätt att åtnjuta bistånd, se punkterna 10–12 ovan.

33. Genom beslut av den 14 september 2007 avslog BAH Nawras Bolbols ansökan om flyktingstatus.³³ Samtidigt meddelade den ett beslut om förbud mot återsändande (non-refoulement)³⁴ till skydd för Nawras Bolbol, med motiveringen att beslut om återsändande av palestinier fattades på grundval av de israeliska myndigheternas bedömning samt att Nawras Bolbol kunde utsättas för tortyr eller inhuman och förnedrande behandling i Gaza på grund av de kritiska förhållandena där.
2. Upphör skyddet eller biståndet från kontoret på grund av vistelse utanför kontorets verksamhetsområde, av att kontoret upphör med sin verksamhet, av att kontoret inte längre kan ge detta skydd eller bistånd, eller av ett objektivi t hinder som medför att den berättigade personen inte kan erhålla skyddet eller biståndet?

34. Nawras Bolbol överklagade BAH:s beslut att avslå hennes begäran om flyktingstatus till Fővárosi Bíróság, som förklarade målet vilande och hänsköt följande frågor till domstolen:

”Vid tillämpningen av artikel 12.1 a i rådets direktiv 2004/83/EG:

1. Ska en person anses åtnjuta skydd och bistånd från ett av Förenta Nationernas kontor redan genom att personen har rätt till nämnda skydd eller bistånd, eller krävs det också att personen i fråga faktiskt har erhållit skyddet eller biståndet?
3. Innebär de i direktivet garanterade förmånerna ett erkännande av flyktingstatus eller av någon av de två skyddsformerna som omfattas av direktivets tillämpningsområde (flyktingstatus och status som skyddsbehövande i övrigt) på grundval av vad medlemsstaten beslutar, eller medför de inte automatiskt att någon av de formerna aktualiseras utan endast att vederbörande ingår i den personkrets på vilken direktivet är tillämpligt?”
35. Skriftliga yttranden har avgetts av Nawras Bolbol, regeringarna i Belgien, Tyskland, Frankrike, Ungern och Förenade kungariket samt kommissionen. Samtliga, med undantag för Förenade kungarikets regering, var närvarande och yttrade sig vid förhandlingen den 20 oktober 2009.

33 — Av begäran om förhandsavgörande framgår att detta beslut grundades på artikel 3.1 i Menedékjogról Szóló 1997. Évi CXXXIX. Törvény (nedan kallad Met).

34 — Av begäran om förhandsavgörande framgår att detta grundades på artikel 38.2 i Met och på artikel 51.1 i Hamadik Országbeli Állampolgárok Beutazásáról és Tartózkodásáról Szóló 2007. Évi II. Törvény.

Analys

både vad gäller tillvägagångssätt och slutsatser³⁷ (vilket återspeglas i de intervenerande medlemsstaternas yttranden i det aktuella målet). Ingen av dessa tolkningar är naturligtvis bindande för domstolen.

Direktivet och 1951 års konvention

36. Även om Europeiska unionen som sådan inte har undertecknat konventionen, föreskrivs i artikel 63.1 EG uttryckligen att den gemensamma asylpolitiken ska beslutas i enlighet med 1951 års konvention och 1967 års protokoll. I inledningen till direktiv 2004/83, vars rättsliga grund är artikel 63.1 EG, beskrivs 1951 års konvention som en "grundsten" för skydd av flyktingar. Direktivets syfte är uppenbarligen att genom sedvanliga gemenskapsbestämmelser slå fast medlemsstaternas internationella förpliktelser. Bestämmelserna i direktivet måste därför tolkas på ett sätt som är förenligt med 1951 års konvention.³⁵

37. Internationella domstolen har ännu inte uttalat sig angående tolkningen av artikel 1 D i 1951 års konvention, däremot har UNHCR uttryckt sina åsikter i ämnet.³⁶ En (icke uttömmande) undersökning av hithörande beslut, som fattats av medlemsstaternas nationella domstolar, visar påfallande olikheter

38. För att besvara de hänskjutna frågorna anser jag att det är logiskt och till stor hjälp att först analysera artikel 1 D i konventionen, innan den tillämpar denna analys på EG-rätten.³⁸

39. Det är alltså väsentligt att ha klart för sig vad saken i det aktuella målet omfattar. I artikel 12.1 a i direktiv 2004/83 och artikel 1 D i 1951 års konvention hänvisas helt allmänt till "skydd och bistånd" respektive "beskydd och bistånd" från "organ eller kontor 'respektive 'organ eller institutioner" inom FN. Nawras Bolbols yrkande vid den nationella domstolen grundas på att hon uppfyller villkoren för att åtnjuta bistånd av UNRWA. Alla parter

35 — Jämför domstolens dom i de förenade målen C-175/08, C-176/08, C-178/08 och C-179/08, Salahadin Abdulla m.fl. (REG 2010, s. I-1493), punkterna 52 och 53.

36 — Se UNHCR:s handbok och de två noter som det hänvisas till i punkterna 18 och 20 ovan. Internationella domstolen har enligt artikel 38 exklusiv behörighet att tolka innebörden av 1951 års konvention.

37 — Jämför till exempel den bedömning som Förenade kungarikets Court of Appeal gjorde i domen i mål nr 2003 1 WLR 95, Eli-Alt, med den slutsats som Belgiens Conseil du Contentieux des Etrangers kom fram till i beslut av den 21 april 2009 i mål nr 26 112 och beslut av den 14 maj 2009 i mål nr 27 366.

38 — Detta gäller särskilt eftersom artikel 12.1 a närmast innebär ett rakt införlivande av begreppen och lydelsen i artikel 1 D i 1951 års konvention. Domstolens dom kommer uppenbarligen att vara auktoritativ endast med avseende på direktivet.

har i sina yttranden till domstolen behandlat frågorna uteslutande med avseende på UNRWA:s roll (och inte i allmänna termer). Jag ska därför tillämpa det synsättet i detta förslag till avgörande.

världskriget hade lämnat efter sig mängder av fördrivna människor i Europa. En separat men hithörande kedja av händelser hade, med världssamfundets deltagande, lett fram till delningen av Palestina, följt av Staten Israels tillkännagivande. I den regionala konflikten som både föregick och följde efter denna händelse blev ett mycket stort antal personer fördrivna.

40. Vid bedömningen av artikel 1 D i 1951 års konvention ska jag först se på den historiska bakgrunden till att bestämmelsen infördes (tillsammans med förarbetena).³⁹ Jag ska därefter ange de principer som jag anser ska vara vägledande för bedömningen, innan jag undersöker de specifika tolkningsfrågor som måste tas upp. Till sist ska jag återvända till direktiv 2004/83 och i tur och ordning behandla de hänskjutna frågorna.

Den historiska bakgrunden och förarbetena

41. 1951 års konvention tillkom mot bakgrund av krig, ödeläggelse och folkfördrivning som kort dessförinnan inträffat. Andra

42. Eftersom artikel 1 D är formulerad i allmänna ordalag, är det möjligt att tillämpa den på *varje* situation i vilken "andra Förenta Nationernas organ eller institutioner" tillhandahåller "beskydd eller bistånd" åt personer som annars skulle ingå i den personkrets på vilken 1951 års konvention är tillämplig (*ratione personae*). FN hade förvisso kort dessförinnan börjat tillhandahålla särskilt bistånd i samband med Koreakriget.⁴⁰ Det framgår dock klart av förarbetena att Förenta Nationernas konferens för sändebud om flyktingar och statslösa personers rättsliga ställning⁴¹ i högsta grad hade Palestinaproblemet i tankarna när den utformade artikel 1 D.

39 — I folkrätten eftersträvar man att tillämpa den naturliga och gängse betydelsen av ett traktats bestämmelser (enligt artikel 31 i Wienkonventionen om traktaträtten mellan stater och internationella organisationer eller internationella organisationer sinsemellan av den 21 mars 1986) (nedan kallad VCLT). Det finns dock utrymme både i VCLT (enligt artikel 32) och enligt folkrättens allmänna principer att hänvisa till ett traktats förarbeten och omständigheterna vid dess tillkomst, när en tolkning av en term enligt den gängse meningen av traktatets termer, sedda i sitt sammanhang och mot bakgrunden av traktatets ändamål och syfte, inte skulle undanröja termens tvetydighet eller oklarhet. För vidare diskussion, se Sinclair, *The Vienna Convention on the Law of Treaties*, andra upplagan, Manchester University Press, 1984, sidan 141 och följande sidor.

40 — Se fotnot 20 ovan.

41 — Nedan kallad sändebudskonferensen.

43. Protokollet från Förenta Nationernas konferens för sändebud kan sägas återspegla tre huvudfrågor⁴², för det första behovet att förhindra en massutvandring från det geografiska område som hade varit Palestina,⁴³ för det andra vissa staters önskan att fortsätta att göra politiskt synligt att människor fördrivits på grund av 1948 års händelser⁴⁴ och för det tredje behovet att undvika överlappande kompetens mellan UNHCR och UNRWA.⁴⁵ Alla dessa frågor har (av historiska skäl) som fokus Palestinaproblemet konsekvenser, i form av fördrivna människor som behöver bistånd. Vid analys av artikel 1 D i förhållande till det nu aktuella målet, ska jag därför ta detta som den historiska utgångspunkten.

44. Det framgår även att fördrivningen av palestinier i förarbetena huvudsakligen behandlas som ett gruppproblem.⁴⁶ Även om det var fördrivna palestinier som kategori som historiskt åsyftades i artikel 1 D, måste bestämmelsen dock läsas på ett sätt som gör den begriplig och möjlig att tillämpa på den enskilde. Ett sådant synsätt återspeglar det faktum att självbestämmanderätten (en kollektiv rätt för grupper av människor) genomgående tillmäts ett högt värde enligt folkrätten,⁴⁷ men att internationell humanitär rätt samtidigt är grundad på principer om respekt för den enskilde och för individerna i gruppen.⁴⁸

42 — En rad internationella organ har vid olika tillfällen tolkat bestämmelserna i ett traktat mot bakgrund av upphovsmännens gemensamma vilja vid traktatets tillkomst (se till exempel Internationella domstolens dom, *Land and Maritime Boundary between Cameroon and Nigeria, I.C.J. Reports 2002*, s. 303, punkt 59, och *Eritrea-Ethiopia Boundary Commissions beslut av den 13 april 2002, Delimitation of the Border between Eritrea and Ethiopia*, punkterna 2.3, 3.4. och 3.13, i vilka hänvisas till skiljedomstolens beslut, *Argentina/Chile Frontier* ((1966) 38 ILR 10, s. 89).

43 — Se yttranden av Italiens och Iraks ombud vid det nittonde sändebudsmötet och av Frankrikes ombud vid det tjugonionde.

44 — Se yttranden av Egyptens ombud vid de nittonde och tjugonionde sändebudsmötena.

45 — Se yttranden av Egyptens ombud vid det nittonde sändebudsmötet och av Frankrikes ombud vid det tjugonde.

46 — Se till exempel yttranden av konferensens president vid det nittonde sändebudsmötet samt av Frankrikes ombud vid det tjugonde sändebudsmötet och av USA:s ombud vid det tjugoförsta.

47 — Se till exempel artikel 1.2 i FN:s stadga. Begreppet självbestämmande utvecklades sida vid sida med avkoloniseringsprocessen och har därmed ett starkt territoriellt inslag (Shaw, *International Law*, femte upplagan, Cambridge University Press, 2008). Det är därför svårt att tillämpa på grupper av flyktingar eller statslösa personer. Frågan om dess tillämplighet på fördrivna palestinier är föremål för livlig debatt (se bland annat Internationella domstolens rådgivande yttrande, *Legal Consequences on the Construction of a Wall in the Occupied Territory, I.C.J. Reports 2004*, s. 136).

48 — Se inledningen till och artikel 1.3 i FN:s stadga. I denna analys avspeglas en central aspekt av artikel 1 i konventionen, enligt vilken en individ för att erhålla flyktingstatus måste visa en välgrundad fruktan för förföljelse mot sig själv som individ inom de parametrar för en mera allmän risk som en viss grupp av personer med samma slags egenskaper är utsatt för.

45. Den framförhandlade kompromiss som blev artikel 1 D utmärks av att tvångsförflyttade palestinier skiljs ut särskilt och tillförsäkras speciell omsorg och, i vissa avseenden, speciellt skydd inom den internationella flyktingrättens totala ram.

relevant särskilt för tolkningen av direktivet och förfarandet vid den nationella domstolen: Vilken verkan har en formell registrering hos UNRWA: är den avgörande eller har den endast bevisvärde?) För det tredje, när har det inträffat sådana omständigheter att "sådant beskydd eller bistånd, av vilken anledning det vara må, skulle upphöra"? För det fjärde, vilken innebörd ska ges formuleringen "skola vederbörande utan vidare äga åtnjuta de i denna konvention stadgade förmånerna"?

46. Trots att artikel 1 D är en kort bestämmelse, är den fylld med obesvarade frågor. Åtminstone fyra omfattande dunkla punkter kan urskiljas – två i den första meningen och två i den andra – vilka måste klarläggas för att besvara de frågor som har hänskjutits till domstolen i det aktuella målet.⁴⁹

Vägledande principer

48. Såsom klart framkommit av de skriftliga och muntliga yttrandena till domstolen, kan den aktuella texten i artikel 1 D ge stöd för en mängd vitt skilda tolkningar. Jag anser därför att det är viktigt att klart och tydligt ange de vägledande principerna för min bedömning.

47. För det första, vad avses, i geografisk och tidsmässig betydelse, med "dem som för närvarande åtnjuta beskydd eller bistånd"? För det andra, måste sådana personer faktiskt åtnjuta skydd eller bistånd, eller är det tillräckligt att de uppfyller villkoren för att åtnjuta detta? (Som en följdfråga som är

49. För det första: Alla verkliga flyktingar förtjänar skydd och bistånd. En tolkning som skulle leda till en lucka i skyddet för en sådan person ska därför a priori förkastas.

49 — Det verkar av förarbetena som om inte ens den egyptiska delegationen, på vars initiativ den andra meningen lades till i utkastet till artikel 1 D, var helt klar över den avsedda innebörden av meningen i dess helhet, se uttalandena av Egyptens ombud vid de nittonde och tjugonde sändebudsmötena.

50. För det andra: Den historiska avsikten bakom artikel 1 D var uppenbarligen att

fördrivna palestinier skulle åtnjuta någon form av *speciell behandling och omsorg*.⁵⁰

51. För det tredje: Generalförsamlingens ursprungliga förhoppningar (såsom dessa återgavs år 1951 av konventionens upphovsmän) var att UNRWA skulle behöva ägna sig åt att endast tillfälligt tillhandahålla bistånd. Hur stora dessa förhoppningar än var, visade sig Palestinaproblemet omöjligt att lösa under de följande årtiondena, vilket illustreras av de upprepade förnyelserna av UNRWA:s mandat. 1967 års protokoll återspeglar likaledes den sorgliga verkligheten att flyktingproblem som måste åtgärdas enligt 1951 års konvention, inte begränsas till dem som orsakades av händelser som inträffade före den 1 januari 1951. Den ursprungliga avsikt som konventionens upphovsmän hade måste färgas av den följande historiska verkligheten.

50 — Den tyska regeringen vill få klarhet i om denna reglering står i strid med principen om likabehandling. För att besvara frågan nekande krävs att man erkänner att artikel 1 D skrevs med hänsyn till de speciella problem som förelåg för en viss grupp fördrivna personer, vilkas situation – åtminstone delvis – berodde på ett beslut av det internationella samfundet (delningen av Palestina). Denna objektiva skillnad utgör således skäl för (en viss grad av) speciell behandling. Huruvida tillämpningen av artikel 1 D på personer som erhåller skydd eller bistånd från ett annat organ än UNHCR är en hypotetisk situation som *inte* beror på ett beslut som fattats av den internationella gemenskapen och skulle innebära åsidosättande av principen om likabehandling är en fråga som ligger utanför syftet med detta förslag till avgörande.

52. För det fjärde: Konventionens upphovsmän avsåg att fördrivna palestinier, som åtnjöt den speciella behandling och omsorg som uttryckligen tillkommit för att värna om dem (bistånd av UNRWA), inte skulle kunna ansöka om flyktingstatus enligt konventionen, eftersom den övervakades av UNHCR (vilket följer av första meningen i artikel 1 D). Så länge sådana personer tas om hand av UNRWA, är de undantagna från den personkrets på vilken konventionen är tillämplig (*ratione personae*).

53. För det femte: Som resultat av (eller möjligen som kompensation för) detta undantag ska fördrivna palestinier, som omfattas av andra meningen i artikel 1 D, under vissa omständigheter *utan vidare* åtnjuta de *förmåner* som föreskrivs i konventionen (och inte endast att upphöra att vara undantagna från dess tillämpningsområde när skydd eller bistånd av UNRWA har upphört). Själva förekomsten av andra meningen har en ännu viktigare konsekvens än att de personer, som uppfyller de specifika villkoren i denna mening, endast ska hamna i samma kö som vem som helst som kan ansöka om flyktingstatus enligt artikel 1 A.

54. För det sjätte: Begreppet ”upphörande av beskydd eller bistånd” från ett annat av Förrenta Nationernas organ eller institutioner än UNHCR (här UNRWA) kan inte tolkas på ett

sådant sätt som resulterar i att personer i själva verket blir instängda i UNRWA-zonen och oförmögna (även om de utan grund vägras bistånd av UNRWA) att ge sig därifrån och ansöka om flyktingstatus någon annanstans till hela Palestinaproblemet är löst och UNRWA har avvecklats. Ett sådant resultat skulle vara helt oacceptabelt.

önskemålet att tillhandahålla särskild behandling och omsorg åt personer som fördrivits på grund av Palestinaproblemet. Eftersom den första meningen ensam ansågs otillräcklig, lades den andra meningen till. Det förefaller därför rimligt att läsa de två meningarna (och följaktligen däri ingående delar) som sammanhängande och inte åtskilda⁵¹ och eftersträva en sådan läsning av bestämmelsen *som helhet* som innebär en rimlig avvägning mellan omsorg om fördrivna palestinier (enligt artikel 1 D) och omsorg om andra potentiella flyktingar (enligt 1951 års konvention som helhet).

55. För det sjunde: *Alla* verkliga flyktingar ska ha möjlighet att få skydd eller bistånd. Staternas kapacitet att ta emot flyktingar är emellertid inte obegränsad. Artikel 1 D kan därför inte tolkas på så sätt att en fördriven palestinier, oavsett om vederbörande åtnjuter eller har åtnjutit bistånd av UNRWA, kan lämna UNRWA-zonen frivilligt och begära automatisk flyktingstatus någon annanstans. En sådan tolkning skulle leda till en oproportionerligt förmånlig behandling av fördrivna palestinier på bekostnad av andra sökande som har verkliga skäl för sin ansökan om flyktingstatus och som fördrivits på grund av andra konflikter i världen.

57. Jag övergår nu till att i detalj bedöma de fyra tolkningsfrågor⁵² som uppkommer till följd av den nationella domstolens frågor.

51 — Jag tar här avstånd från den tolkning som UNHCR har gjort (i 2002 års not och ännu tydligare i den år 2009 omarbetade versionen av samma not) att alla palestinier (som omfattas av resolution 194 (III) av den 11 december 1948 och resolution 2252 (ES-V) av den 4 juli 1967) och befinner sig utanför UNRWA-zonen för närvarande inte åtnjuter skydd och bistånd och att skyddet och biståndet följaktligen har upphört. Detta skulle kunna betyda att bistånd teoretiskt "upphör" för någon som aldrig har åtnjutit det, vilket helt enkelt inte passar ihop med den naturliga betydelsen av "upphöra". I den ursprungliga versionen av noten från UNHCR beträffande förevarande ärende angavs att om någon lämnat UNRWA-zonen upphör skydd och bistånd med avseende på dem, varvid de automatiskt *borde* erhålla förmåner i enlighet med konventionen. Jag kommer att behandla detta resonemang senare (i punkt 81 och följande punkter).

52 — Sammanfattade i punkt 47 ovan.

56. Slutligen är de två meningar som utgör artikel 1 D avsedda att tillsammans tillgodose

i) *Innebörden av ”dem som för närvarande åtnjuta beskydd eller bistånd”*

följaktligen av första meningen i artikel 1 D endast då han är bosatt inom UNRWA-zonen.

58. Uttrycket ”för närvarande åtnjuta” är inskränkande i två avseenden. För det första tyder praktiska frågor kring att åtnjuta skydd eller bistånd av UNRWA på en begränsning till viss plats.⁵³ För det andra tyder uttrycket ”för närvarande” och användningen av presens på begränsning i tid.⁵⁴

60. Jag anser att juridiskt sett innehåller ingen av de två meningar som tillsammans utgör artikel 1 D någon geografisk begränsning. Av artikeln följer att en person som lämnat UNRWA-zonen under vissa omständigheter kan komma i åtnjutande av de specifika rättigheter som anges i andra meningen i artikel 1 D, var vederbörande än befinner sig.

Begränsning till viss plats

59. För att åtnjuta skydd eller bistånd av andra FN:s organ eller institutioner än UNHCR, måste en person vara på en plats där sådant skydd och bistånd är fysiskt tillgängligt. Bistånd av UNRWA kan åtnjutas endast inom UNRWA-zonen. Såsom UNHCR har anfört omfattas en person för dessa syften

61. Jag vill vidare understryka att de två meningarna i artikel 1 D måste läsas i ett sammanhang. När en person gör anspråk på rättigheter enligt den andra meningen i artikel 1 D, är det således nödvändigt att först klargöra huruvida personen från början omfattades av första meningen i den artikeln. Om personen inte gjorde det, har vederbörande inte tidigare undantagits från den personkrets på vilken konventionen är tillämplig (*ratione personae*). Den personen kan i stället – som vilken annan potentiell flykting som helst – ansöka om en individuell bedömning enligt artikel 1 A.⁵⁵

53 — Jag godtar att samma begränsning kanske inte gäller för eventuella framtida organ eller institutioner inom Förenta Nationerna som är verksamma i den betydelse som avses i artikel 1 D.

54 — Jag behandlar nedan, som den andra tolkningsfrågan, huruvida ”åtnjuta” betyder ”faktiskt åtnjuta” eller ”uppfyller villkoren för att åtnjuta”.

55 — Under förutsättning naturligtvis att personen i fråga inte är undantagen enligt artikel 1 C, 1 E eller 1 F.

Begränsning i tid

vad ordalydelsen tillåter, framför allt mot bakgrund av 1967 års protokoll och UNRWA:s gång på gång förnyade mandat.

62. Förenade kungariket har anfört att "för närvarande" syftar på år 1951, då konventionen skrevs. Det har gjort gällande att upphovsmännen åsyftade endast den grupp personer som redan åtnjöt skydd och bistånd av UNRWA när konventionen trädde i kraft.

63. Nawras Bolbols ståndpunkt innebär att varje person som någon gång har åtnjutit⁵⁶ bistånd av UNRWA omfattas av undantagsregeln i första meningen i artikel 1 D.⁵⁷

64. Kommissionen och Republiken Ungern har tolkat "för närvarande åtnjuta" som åtnjutande vid tiden omedelbart före en ansökan om flyktingstatus enligt artikel 1 D.

65. Enligt min uppfattning är Förenade kungarikets förslag till tolkning snävare än

66. Jag godtar att upphovsmännen år 1951 kan ha tänkt i första hand på personer som vid den tidpunkten redan åtnjöt skydd och bistånd av "andra Förenta Nationernas organ eller institutioner" (till exempel UNRWA). Emellertid har sedan dess många ytterligare personer (både avkomlingar till dem som ursprungligen fördrevs och nya fördrivna personer) åtnjutit bistånd och skydd av denna organisation. Ändringarna i konventionen till följd av 1967 års protokoll är faktiskt ett klart uttryck för det internationella samfundets erkännande av att förhållanden som ger upphov till ansökningar om flyktingstatus olyckligtvis inte upphörde vid en viss tidpunkt i historien.

67. När samma logik tillämpas här, blir följden att Förenade kungarikets snäva tolkning av den första meningen i artikel 1 D inte kan vara korrekt. En snäv tolkning är även svår att förena med UNRWA:s egna anvisningar (CERI), enligt vilka bistånd erbjuds inte endast personer som fördrivits på grund av händelserna år 1948 utan (till exempel) även "icke

56 — Eller som skulle uppfylla villkoren för att åtnjuta sådant bistånd, se härom punkt 71 och följande punkter.

57 — Hon har därefter gjort gällande en motsvarande vid tolkning av den andra meningen.

registrerade personer som fördrivits till följd av fientligheterna år 1967 och därefter”.⁵⁸

som anges i den första meningen (utöver dem som ”för närvarande åtnjut[er]” skydd eller bistånd från andra organ än UNHCR) eller är alltför generös vad gäller de omständigheter under vilka medlemmar i denna grupp ska ha rätt till förmåner enligt den andra meningen.

68. I artikel 7 i UNHCR:s stadga görs dessutom undantag från UNHCR:s kompetensområde för ”person ... som fortsätter att åtnjuta beskydd och bistånd av andra Förenta Nationernas organ eller institutioner ...”. Utifrån de (inte helt orimliga) dubbla antagandena att a) UNRWA tillhandahåller bistånd åt ett större antal personer nu än år 1951 och att b) många av dem som åtnjöt bistånd av UNRWA år 1951 har dött sedan dess, anser jag att en snäv tolkning av den första meningen i artikel 1 D sannolikt skulle medföra att fördrivna palestinier erhöll speciell behandling och omsorg på en lägre nivå än Förenta Nationerna avsåg.

70. Därav följer att en viss begränsning i tid är nödvändig. Jag tolkar därför att ”för närvarande åtnjuta” skydd eller bistånd i första meningen i artikel 1 D avser personer som vid en viss tidpunkt, ”fortlöpande åtnjuta beskydd eller bistånd av andra Förenta Nationernas organ eller institutioner än UNHCR”. Sådana personer är undantagna från konventionen eftersom de inte behöver dess skydd.

69. Nawras Bolbols åsikt om tidsgränsernas breda räckvidd går emellertid enligt min uppfattning för långt åt andra hållet. Endast de som från början är undantagna från konventionens tillämpningsområde enligt den första meningen i artikel 1 D är potentiella förmånstagare enligt den speciella ordning som anges i andra meningen i denna artikel.⁵⁹ För att göra en väl avvägd tolkning av artikel 1 D som helhet krävs således att man varken på ett konstlat sätt förstör upp den undantagna grupp

ii) Faktiskt eller potentiellt åtnjutande?

71. Den andra tolkningsfrågan gäller huruvida den berörda personen faktiskt ska ha åtnjutit skydd eller bistånd eller om det är tillräckligt att vederbörande uppfyller villkoren för att åtnjuta detta?

⁵⁸ — Se punkterna 10–13 ovan.

⁵⁹ — Se punkt 85 och följande punkter nedan för en diskussion om vad denna speciella ordning har för konsekvenser.

72. Enligt min uppfattning omfattar första meningen i artikel 1 D endast personer som faktiskt har begagnat sig av skydd eller bistånd av andra organ eller institutioner än UNHCR.

personae) är universellt,⁶¹ eftersom en viss kategori av personer härigenom undantas från konventionens tillämpningsområde. Då det är fråga om en undantagsregel ska tolkningen självfallet vara snäv och inte vid.⁶²

73. För det första används i första meningen "åtnjuta" och inte "uppfyller villkoren för att åtnjuta"⁶⁰ Jag instämmer här i Förenade kungarikets uppfattning, enligt vilken en tolkning av "åtnjuta" som "uppfyller villkoren för att åtnjuta" innebär att tolka in något som helt enkelt inte finns i texten.

75. För det tredje harmonierar en snäv tolkning även med uppfattningen att sådana personer (som följaktligen, om det blir nödvändigt, kan göra anspråk på de speciella rättigheter som föreskrivs i artikel 1 D andra meningen) inte handlar utifrån sin egen fria vilja utan befinner sig i ett händelseförlopp över vilket de inte har någon kontroll,⁶³ såtillvida

74. För det andra innebär den första meningen i artikel 1 D en avvikelse från den allmänna principen att skyddet för den personkrets på vilken konventionen är tillämplig (*ratione*

61 — Den ursprungliga tidsbegränsningen ("till följd av händelse, som inträffat före den 1 januari 1951") togs bort genom 1967 års protokoll. De flesta stater har numera valt att enligt artikel 1 B behandla konventionen som tillämplig på "händelser som inträffat i Europa eller annorstädes". Sedan år 2009 är det endast fyra av de 147 stater som är anslutna till antingen konventionen eller protokollet som har valt att behandla konventionen som tillämplig endast på händelser som inträffat i Europa.

62 — Rättspraxis angående sådana klausuler är tydligare i unionsrätten (se till exempel generaladvokaten Kokotts förslag till avgörande i mål C-73/07, Satakunnan Markkinapörssi och Satamedia (REG 2008, s. I-9831), punkt 58 och där angivna rättspraxis), än i internationell domstols- och skiljenämndspraxis. I denna har dock, enligt VCLT, utvecklats en tolkningspraxis som innebär att traktat tolkas med hänsyn till traktatens syfte och ändamål (se till exempel Internationella domstolens avgörande, Territorial Dispute (Libyan Arab Jamahiriya/Chad), *I.C.J. Reports 1994*, punkt 41, och skiljenämndens beslut, German External Debts (19 ILM 1980, s. 1377, punkterna 28 och 30). Dessa instanser menar att andra internationella organ kan föredra en snäv tolkning av undantaget.

63 — Jag återkommer senare till frågan om vilken kontroll en flykting har över sitt öde, punkt 77 och följande punkter.

60 — I den franska versionen av artikel 1 D (som äger lika vitsord som den engelska, enligt vad som anges i konventionens avslutande stycke) står också "bénéficient actuellement" och inte "sont éligibles à bénéficier".

som ett beslut om huruvida bistånd ska beviljas en viss person direkt eller indirekt beror på UNRWA.⁶⁴

76. När jag här tar avstånd från den tolkning som UNHCR har lagt fram, tar jag i första hand fasta på den klara ordalydelsen i bestämmelsen, som inte har ändrats på över 50 år. UNHCR:s tolkning däremot har, enligt min uppfattning, varierat över tiden,⁶⁵ och återspeglat Palestinaproblemets svårlösta natur. UNHCR:s tolkning har visserligen fördelen att de mest uppenbara av de problem som är förknippade med den första meningen elimineras, men detta sker genom att ett mycket större antal potentiella flyktingar undantas från konventionens tillämpningsområde.

iii) "Därest sådant beskydd eller bistånd, av vilken anledning det vara må, skulle upphöra"

77. I de skriftliga yttrandena till domstolen har framförts i högsta grad skilda uppfattningar om innebörden av detta uttryck, från ett totalt upphörande av UNRWA:s

verksamhet⁶⁶ till ett upphörande av skydd åt en viss individ.⁶⁷ Nawras Bolbol har faktiskt gått ännu längre och hävdade att andra meningarna i artikel 1 D blir tillämplig om *an-tingen* skyddet *eller* biståndet upphör. Hon har framhållit att United Nations Conciliation Commission for Palestine⁶⁸ fullständigt har upphört med sin verksamhet⁶⁹ och anför att artikel 1 D andra meningarna med nödvändighet redan gäller beträffande alla dem som tidigare varit undantagna från skydd enligt första meningarna.

78. Jag godtar inte den ståndpunkten. De två meningarna i artikel 1 D måste läsas i ett sammanhang. Uttrycket "beskydd eller bistånd" – som används i båda meningarna – ska därför tolkas som skydd eller bistånd som tillhandahålls av alla andra "Förenade Nationernas organ eller institutioner" än UNHCR. Om

66 — Yttrandena av Belgiens, Frankrikes och Förenade kungarikets regeringar.

67 — Nawras Bolbols yttrande och 2009 års not från UNHCR. Även kommissionen inriktar sig på individen, men ger uttryck för uppfattningen att de som har lämnat UNRWA-zonen inte omfattas av artikel 1D, utan av de allmänna bestämmelserna, eftersom deras förflyttning inte hör samman med ett skydd eller bistånd upphör. (Detta sker oberoende av individens agerande.)

68 — Nedan kallat UNCCP.

69 — Nawras Bolbol har hävdade att UNRWA inrättades för att bistå fördrivna flyktingar, medan UNCCP:s uppgift var att skydda dem. Hon har grundat sitt påstående på att UNRWA inte tog över UNCCP:s funktioner när dess verksamhet upphörde.

64 — Se punkterna 10–13 och dithörande detaljerade fotnoter.

65 — Se punkterna 18 och 19 ovan.

en person "för närvarande åtnjut[er] beskydd eller bistånd" av *någon* sådan organisation är vederbörande undantagen från konventionen (första meningen). Jag tolkar "upphöra" så att artikel 1 D andra meningen blir tillämplig om samma person inte längre kan åtnjuta skydd eller bistånd av någon sådan organisation.

81. Jag måste slutligen behandla frågan huruvida orsaken till att UNRWA:s bistånd upphör har betydelse. Blir, närmare bestämt, andra meningen i artikel 1 D tillämplig om en person frivilligt flyttar från det geografiska område inom vilket UNRWA har sin verksamhet och det således blir omöjligt för vederbörande att åtnjuta bistånd från UNRWA? Eller betyder "har upphört av vilken anledning det må vara" helt enkelt "UNRWA har av någon, vilken som helst, anledning upphört att tillhandahålla bistånd åt en viss person"? Som jag ska förklara, föredrar jag den senare tolkningen.

79. Att å andra sidan tolka "upphöra" som ett krav på att UNRWA:s verksamhet fullständigt skulle ha upphört inom hela UNRWA-zonen innebär att ingen, som har upphört att åtnjuta bistånd av organ som UNRWA, fram till dess hade möjlighet att få någon förmån enligt andra meningen i artikel 1 D eller, vågar jag påstå, enligt konventionen överhuvudtaget. Tolkningen "fullständigt upphörande" rimmar också illa med uttrycket "av vilken anledning det vara må" före det moment som hänför sig till lösningen av det underliggande problemet (fördrivna palestinier), eftersom det uppenbara skälet till att UNRWA:s verksamhet totalt upphörde skulle vara att "ifrågasvarande personers ställning" blivit slutgiltigt reglerad.

82. När man försöker lösa upp denna gordiska knut, anser jag att man måste se till både konsekvenserna av en viss tolkning och bestämmelsens underliggande syfte. Mitt svar är därför kopplat till det svar jag ger på den avslutande tolkningsfrågan (liksom till de rättsliga följderna av att andra meningen i artikel 1 D blir tillämplig),⁷⁰ där min tolkning är mer generös än vissa medlemsstater har föreslagit. Jag vill göra skillnad mellan dels personer som frivilligt har lämnat UNRWA-zonen och UNRWA:s bistånd, dels personer som finner att yttre händelser utanför deras

80. Jag drar därför slutsatsen att det avgörande är huruvida den berörda personen har upphört att åtnjuta skydd eller assistans.

70 — Se nedan punkt 85 och följande punkter.

kontroll har inneburit att UNRWA inte längre tillhandahåller bistånd åt dem.⁷¹

bistånd åt dem. Jag anser att den speciella ordning som anges artikel 1 D andra mening, måste – om den ska ha någon som helst innebörd – tas i bruk för att sörja för dessa personers behov.

83. Personer i den första kategorin är inte längre undantagna från den personkrets på vilken konventionen är tillämplig (*ratione personae*), eftersom de inte "för närvarande åtnjuta beskydd eller bistånd" och det står dem fritt att begära en individuell bedömning av sin rätt till flyktingstatus enligt artikel 1 A. De kan emellertid inte göra anspråk på att utan vidare få åtnjuta de i konventionen angivna förmånerna. De har valt att försätta sig i en situation, i vilken de inte längre har tillgång till bistånd av UNRWA, men UNRWA:s villighet att tillhandahålla sådant bistånd har inte upphört.

iv) "utan vidare äga åtnjuta de i denna konvention stadgade förmånerna"

84. Personer i den andra kategorin finner att deras tidigare situation (i vilken de visserligen var undantagna från konventionen enligt artikel 1 A första meningen, men togs omhand av UNRWA) har ändrats mot deras vilja. UNRWA har upphört att tillhandahålla sådant

85. Belgiens och Förenade kungarikets regeringar har hävdats att rätt till förmåner enligt 1951 års konvention inte innebär mer än rätt att bli bedömd enligt de kriterier som fastställts i artikel 1 A. Enligt min uppfattning framgår det tydligt och klart av ordalydelsen i andra meningen i artikel 1 D att den som tidigare var undtagen från konventionens tillämpningsområde enligt artikelns första mening, men vars beskydd eller bistånd av annat FN-organ har upphört i den betydelse som avses i den första delen av den andra meningen, därefter har rätt till betydligt mer, nämligen automatiskt erkännande som flykting.

71 — Detta är dessutom den tolkning som tidigare gjorts av europeiska lagstiftare, se gemensam ståndpunkt 96/196. I den slås fast att personer som avsiktligt har dragit sig undan det skydd och bistånd som avses i artikel 1 D i 1951 års konvention inte automatiskt omfattas av konventionen.

86. För det första ger både de engelska och franska versionerna stöd för en sådan tolkning. I den engelska står således "shall *ipso*

facto be entitled to the benefits of this Convention” och i den franska ”bénéficieront de plein droit du régime de cette convention”. Jag anser att det är svårt att förstå hur endast en rätt att ansöka om bedömning enligt artikel 1 A kan sägas överensstämma med någon av dessa formuleringar.

behandling och omsorg. Detta framstår för mig mer som endast ett borttagande av ett tidigare hinder (att vara undantagen från konventionens tillämpningsområde).

87. För det andra innehåller artikel 1 i sig inte någon ”förmån” enligt konventionen. Förmåner anges i stället i de följande artiklarna. I artikel 1 definieras vilka som har respektive inte har tillgång till dessa förmåner.⁷² Det följer härav att rätten att utan vidare åtnjuta förmåner förutsätter att man redan har passerat artikel 1.

89. Jag kommer därför fram till att rätten att utan vidare åtnjuta förmåner innebär rätt att automatiskt beviljas flyktingstatus utan föregående individuell bedömning.

Resultatet av denna tolkning av artikel 1 D

90. Mitt förslag till lösning av de fyra tolkningsfrågorna innebär att de två meningar som tillsammans utgör artikel 1 D ska förstås på ett sätt som leder till följande resultat:

88. För det tredje är syftet bakom artikel 1 D att fördrivna palestinier ska åtnjuta speciell behandling och omsorg. Jag anser att det är svårt att betrakta enbart möjligheten att få stålla sig i kö för en individuell bedömning av rätten till flyktingstatus som speciell

- a) En fördriven palestinier som inte åtnjuter skydd eller bistånd av UNRWA är inte undantagen från den personkrets på vilken konventionen är tillämplig (*ratione personae*). En sådan person ska därför behandlas som vilken som helst annan person som ansöker om flyktingstatus och bedömas enligt artikel 1 (undvikande av överlappning mellan UNRWA och UNHCR; tillämpning av principen om universellt skydd).

72 — Utformningen av artikel 1 i 1967 års protokoll ger stöd för denna tolkning, såtillvida som artiklarna 2–34 i 1951 års konvention där förs ihop till en grupp. Även i UNHCR:s not år 2009 anför att ”uttrycket ’förmåner enligt 1951 års konvention’ hänför sig till normerna för den behandling som de anslutna staterna ... ska tillhandahålla flyktingar enligt artiklarna 2–34 i denna konvention”.

b) En fördriven palestinier som åtnjuter skydd eller bistånd av UNRWA är undantagen från den personkrets på vilken konventionen är tillämplig (*ratione personae*) under den tid då vederbörande åtnjuter sådant skydd eller bistånd (undvikande av överlappning mellan UNRWA och UNHCR).

UNRWA på grund av sitt eget agerande, kan vederbörande inte göra anspråk på automatisk flyktingstatus. En sådan person har emellertid (naturligtvis) rätt att få en individuell bedömning av sin ansökan om flyktingstatus enligt artikel 1 (tillämpning av principen om universellt skydd och rättvis behandling för alla verkliga flyktingar, proportionell tolkning beträffande omfattningen av speciell behandling och omsorg åt fördrivna palestinier).

c) En fördriven palestinier som åtnjöt skydd eller bistånd av UNRWA, men som, av vilken anledning som helst, inte längre kan erhålla skydd eller bistånd av UNRWA, upphör att vara undantagen från den personkrets på vilken konventionen är tillämplig (*ratione personae*) (tillämpning av principen om universellt skydd). Huruvida personen därefter utan vidare äger åtnjuta de i konventionen stadgade förmånerna eller inte, beror emellertid på orsaken till att vederbörande inte längre erhåller sådant skydd eller bistånd.

Tillämpning på direktivet med vederbörande ändringar

d) Om en sådan fördriven palestinier inte längre kan åtnjuta skydd eller bistånd av UNRWA på grund av yttre omständigheter över vilka vederbörande inte har någon kontroll, har den personen automatisk rätt till flyktingstatus (tillämpning av principen om speciell behandling och omsorg).

e) Om en sådan fördriven palestinier inte längre kan åtnjuta skydd eller bistånd av

91. Med hänsyn till att innebörden av ordalydelsen i 1951 års konvention direkt återspeglas i artikel 12.1 a i direktivet, är det nu möjligt att ganska kort behandla de frågor som har hänskjutits till domstolen. När domstolen har tolkat artikel 12.1 a, har den bestämmelsen enligt min uppfattning direkt effekt.

Den första hänskjutna frågan

92. I artikel 12.1 a anges inte uttryckligen undantagsvillkoret "för närvarande åtnjuta beskydd eller bistånd", utan där görs endast en hänvisning till artikel 1 D i 1951 års konvention. Ingenting talar för att undantagsvillkoret i direktivet är avsett att ha någon annan innebörd än den i artikel 1 D. Tvärtom tyder alla tecken på att den har exakt samma innebörd.

93. När jag tillämpar den tolkning av artikel 1 D i 1951 års konvention som jag angett ovan, finner jag därför att en person omfattas av första meningen i artikel 12.1 a i direktivet endast om vederbörande faktiskt har begagnat sig av skydd och bistånd som tillhandahålls av andra organ eller kontor inom Förenta Nationerna än UNHCR. Att enbart uppfylla villkoren för sådant skydd eller bistånd undantar inte en person från att vara flykting i den mening som avses i artikel 2 c i direktivet.

94. En följdfråga (som kommer upp i samband med tillämpning av direktivet) gäller vilken bevisning en sökande måste lägga fram för att visa att vederbörande omfattades av första meningen i artikel 12.1 a i direktivet, som en förutsättning för att därefter kunna gå vidare och begära speciella rättigheter enligt den andra meningen. Utifrån min ovan

angivna tolkning anser jag att en sökande måste lägga fram bevisning för att styrka att vederbörande faktiskt åtnjöt skydd och bistånd.

95. Det är här viktigt att erkänna både statens legitima intresse att kontrollera huruvida en viss person uppfyller villkoren för vad vederbörande begär och de mycket reella praktiska problem som alla fördrivna personer kan ställas inför när de ansöker om flyktingstatus och ska bevisa att de uppfyller villkoren. Vissa sökande har inte verkliga skäl för sin ansökan om flyktingstatus och staten har rätt att grundligt undersöka deras fall. Det är samtidigt viktigt att staten inte ställer upp orealistiska beviskrav.⁷³

96. Därefter uppkommer frågan angående vilken skillnad faktisk registrering hos UNRWA gör eller borde göra.

97. Registrering är enligt min uppfattning en fråga om bevisning, inte om en viss form.

98. UNRWA tillhandahåller ibland bistånd utan att registrera en person.⁷⁴ En händelse kanske registreras först långt efteråt och

73 — Tillämpat på direktivet (skiljt från konventionen) innebär detta att medlemsstaterna har kvar sin rätt att enligt nationell rätt fastställa de tillämpliga bevisreglerna, men att dessa regler inte får göra det omöjligt eller så gott som omöjligt för en sökande att göra gällande rättigheter som är garanterade enligt gemenskapsrätten, se dom av den 29 oktober 2009 i mål C-63/08, Pontin (REG 2009, s. I-10467), punkt 43 och där angiven rättspraxis.

74 — Se punkt 13 ovan samt fotnoterna 13–15. Det verkar troligt att ett ganska stort antal personer som åtnjuter bistånd inte registreras formellt, även om det vanligen nog finns något slags registrering hos UNRWA som visar att det i varje fall är sannolikt att de har åtnjutit bistånd.

register kan ha förstörts under fientligheter. Jag förkastar därför den franska regeringens ståndpunkt att endast ett faktiskt bevis på registrering hos UNRWA skulle vara tillräckligt.

99. Jag skulle dock behandla en uppgift om faktisk registrering hos UNRWA som ett klart bevis på att sökanden faktiskt har åtnjutit bistånd.

101. Mitt svar på den andra hänskjutna frågan är därför att ”upphörande av organisationens skydd eller bistånd” betyder att den berörda personen har, av annat skäl än fri vilja, upphört att åtnjuta det skydd och bistånd som vederbörande åtnjöt omedelbart dessförinnan.

102. Jag underskattar inte de bevisfrågor som uppkommer i samband med bedömningen av huruvida en viss person lämnade UNRWA-zonen frivilligt eller ofrivilligt. Problemen sträcker sig från fragmentarisk bevisning som stödjer delar av en berättelse, men inte varje steg, till eventuellt påhittad bevisning (eller verklig bevisning som erhållits genom att rätt tjänsteman mutats). Här, liksom när det gäller att visa ett faktiskt åtnjutande av bistånd, har staten rätt att kräva viss bevisning, men inte den bästa bevisning som skulle kunna presenteras i en ideal värld.

Den andra hänskjutna frågan

Den tredje hänskjutna frågan

100. Innebörden i den andra meningen i 1951 års konvention återspeglas direkt i andra momentet i artikel 12.1 a i direktivet och ska *a fortiori* tolkas på samma sätt.

103. Den tredje frågan kan inte besvaras genom direkt tillämpning av den tidigare analysen. Här är det nödvändigt att beakta direktivets uppbyggnad.

104. I artikel 2 c i direktivet definieras en flykting som en tredjelandsmedborgare som uppfyller en uppsättning specifika kriterier (utformad med artikel 1 A i konventionen som förlaga) ”och som inte omfattas av artikel 12”. I artikel 12 (som har rubriken ”Undantag”) föreskrivs därefter att vissa personkategorier (vilket delvis återspeglar artikel 1 i 1951 års konvention)⁷⁵ ”kan inte ges flyktingstatus”.

förmånerna i direktivet som tillkommer de personer som har omfattats av det första momentet och som därefter uppfyller kriterierna i det andra momentet. För att denna ordalydelse ska överensstämma med den allmänna definitionen av ”flykting” i artikel 2 c, är det nödvändigt att tolka det andra momentet i artikel 12.1 a som ett undantag från den i första momentet föreskrivna diskvalificeringsbestämmelsen med dess specifika konsekvenser.

105. Betyder detta att en person som omfattas av *någon del* av artikel 12.1 a (det vill säga det första och/eller det andra momentet) är permanent undantagen från flyktingstatus? Enligt min mening kan det inte vara så.

106. För det första finns i andra momentet i artikel 12.1 a en klar bestämmelse om

107. För det andra utgör artikel 12 en del av kapitel III i direktivet (”Förutsättningar för att betraktas som flykting”). Artikelns placering visar, som Nawras Bolbol, Ungerns regering och kommissionen helt riktigt har anfört, att den avser ett förfarande som är skilt från det förfarande som anges i kapitel II (”Bedömning av ansökningar om internationellt skydd”), enligt vilket en person kan betraktas som flykting och på grund härav beviljas flyktingstatus i enlighet med artikel 13.⁷⁶

75 — Artiklarna korrelerar enligt följande (direktivets artikel anges före konventionens artikel): Artikel 12.1 a med artikel 1 D, artikel 12.1 b med artikel 1 E och artikel 12.2 a, b och c med artikel F. I artikel 12.3 görs ett förtydligande vad gäller tolkningen av artikel 12.2. Ordalydelsen i artikel 1 C i konventionen återspeglas i en särskild bestämmelse i direktivet (artikel 11: ”Upphörande”).

76 — ”Medlemsstaterna skall bevilja en tredjelandsmedborgare eller statslös person flyktingstatus om han eller hon kan betraktas som flykting enligt kapitlen II och III” (min kursivering). Ordalydelsen i artikel 12 i gemensam ståndpunkt 96/196 tyder också på att den som omfattas av båda meningarna i artikel 1 D i 1951 års konvention har automatisk rätt till flyktingstatus och inte behöver bli bedömd enligt de kriterier som stadgas i artikel 1 A.

108. Slutligen återspeglar definitionerna i artiklarna 2 c, 11 och 12 av vem som ska respektive inte ska anses vara flykting, inte endast ordalydelsen i artikel 1 i 1951 års konvention utan även, vid en läsning av denna artikel i sin helhet, dess uppbyggnad. Om direktivet skulle innehålla en lucka som medför att en person som uppfyller båda momenten i artikel 12.1 a ändå inte kan bli betraktad som flykting, då innebär direktivet att medlemsstaternas folkrättsliga förpliktelser enligt konventionen inte har genomförts korrekt i gemenskapsrätten. Det måste därför vara en felaktig tolkning av direktivet.

till flyktingstatus i enlighet med artikel 13 i direktivet.⁷⁷

110. För fullständighetens skull vill jag tillägga att status som skyddsbehövande i övrigt⁷⁸ som en ytterligare möjlighet inte påverkar tolkningen av artikel 12.1 a. Den möjligheten har betydelse endast för personer som inte automatiskt beviljas flyktingstatus i enlighet med artikel 12.1 a, men som har bedömts enligt kapitel II och uppfyller förutsättningarna för att betecknas som skyddsbehövande i övrigt i enlighet med kapitel V. Enligt 1951 års konvention måste en person uppfylla kriterierna i artikel 1 A för att få rätt till skydd *överhuvudtaget*. Enligt direktivet kan en person som inte uppfyller motsvarande kriterier (angivna i artikel 2 c och mera detaljerat beskrivna i kapitel II) ändå erbjudas en (lägre) grad av skydd.

109. När jag tillämpar min tidigare angivna analys av artikel 1 D i konventionen anser jag därför att svaret på den tredje hänskjutna frågan är att "förmånerna i detta direktiv" avser erkännande som flykting och automatisk rätt

77 — Det tvingande uttrycket "skall bevilja flyktingstatus" i artikel 13 i direktivet (se föregående fotnot) kan inte betyda någonting annat.

78 — Enligt kapitel VI artiklarna 18 och 19 i direktivet.

Förslag till avgörande

111. Mot bakgrund av vad ovan anförts föreslår jag att domstolen ska besvara de frågor som Fővárosi Bíróság hänskjutit på följande sätt.

1. En person omfattas av första meningen i artikel 12.1 a i rådets direktiv 2004/83/EG av den 29 april 2004 endast om vederbörande faktiskt har begagnat sig av skydd eller bistånd av en annan organisation inom Förenta nationerna än UNHCR. Att endast uppfylla villkoren för rätt till sådant skydd eller bistånd är inte tillräckligt för att bestämmelsen ska bli tillämplig.
2. Innebörden av ”upphörande av organisationens skydd eller bistånd” är att de berörda personerna inte längre är i det relevanta geografiska området och har upphört, av annat skäl än fri vilja, att åtnjuta det skydd eller bistånd som de åtnjöt omedelbart innan de lämnade detta geografiska område.
3. Med ”förmånerna i detta direktiv” avses erkännande som flykting och automatiskt beviljande av flyktingstatus.