



# Rättsfallssamlingen

FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT  
ELEANOR SHARPSTON  
föredraget den 13 september 2012<sup>1</sup>

**Mål C-364/11**

**Mostafa Abed El Karem El Kott  
Chadi Amin A Radi  
Hazem Kamel Ismail  
mot**

**Bevándorlási és Állampolgársági HivatalENSZ Menekültügyi Főbiztosság (intervenient)**

(begäran om förhandsavgörande från Fővárosi Bíróság (Ungern))

”Direktiv 2004/83/EG — Villkor som ska uppfyllas av tredjelandsmedborgare eller statslösa personer som ansöker om flyktingstatus — Statslösa personer av palestinskt ursprung som har begagnat sig av bistånd från UNRWA — Innebörden av formuleringarna ’om sådant skydd eller bistånd av något skäl har upphört’ och ’automatiskt komma i åtnjutande av förmånerna i detta direktiv’”

1. Domstolen har än en gång blivit ombedd att tolka artikel 12.1 a i direktiv 2004/83/EG<sup>2</sup> (som med EU-rätten införlivar artikel 1D i Genèvekonventionen av den 28 juli 1951 angående flyktingars rättsliga ställning<sup>3</sup>) vad gäller innebörden av ”förmånerna i detta direktiv” som palestinska flyktingar som har fått skydd eller bistånd från UNRWA<sup>4</sup> har rätt till ”om sådant skydd eller bistånd av något skäl har upphört”.

2. I målet Bolbol<sup>5</sup> hade den nationella domstolen ställt frågor som var nästan exakt likadant formulerade och som handlade om tolkningen av båda dessa uttryck. I det målet hade sökanden dock inte *erhållit* något skydd eller bistånd från UNRWA innan hon lämnade Gazaremsan för att söka asyl i Ungern (hennes ansökan var grundad på en *rätt* till skydd eller bistånd). Domstolen fann således att det inte var nödvändigt att gå in på frågan under vilka förhållanden skydd eller bistånd kan anses ha upphört av något skäl och vilken typ av förmåner i direktivet som ett sådant upphörande ger rätt till.

1 — Originalspråk: engelska.

2 — Rådets direktiv 2004/83/EG av den 29 april 2004 om miniminormer för när tredjelandsmedborgare eller statslösa personer skall 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). Det har nu ersatts av Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/95/EU av den 13 december 2011 om normer för när tredjelandsmedborgare eller statslösa personer ska anses berättigade till internationellt skydd, för en enhetlig status för flyktingar eller personer som uppfyller kraven för att betecknas som subsidiärt skyddsbehövande, och för innehållet i det beviljade skyddet (EUT L 337, s. 9), som inte innehåller några förändringar vad gäller de relevanta huvudbestämmelserna i detta mål.

3 — *United Nations Treaty Series*, Vol. 189, s. 150, nr 2545 (1954) (nedan kallad konventionen).

4 — United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East (Förenta nationernas organ för palestinska flyktingar i Mellanöstern). UNRWA:s mandat förlängdes nyligen till den 30 juni 2014 genom generalforsamlingens resolution 65/98 av den 10 december 2010.

5 — Mål C-31/09 (REU 2010, s. I-5539).

3. Däremot tog jag upp dessa frågeställningar till behandling i mitt förslag till avgörande i det målet. Den relevanta historiska och rättsliga bakgrunden beskrivs till stor del i det förslaget till avgörande och i domen i målet. Därför kommer jag här endast att upprepa de viktigaste bestämmelserna. Också när det gäller de två frågor som återigen är uppe till prövning vid domstolen hänvisar jag till min analys i målet Bolbol, och jag kommer endast att upprepa mig i den mån det förefaller nödvändigt.

### De viktigaste bestämmelserna

4. Enligt artikel 1 A punkt 2 i Genèvekonventionen definieras "flykting" som en person 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 att begagna sig av sagda lands skydd eller den som, utan att vara medborgare i något land, till följd av händelser som förut sagts 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".

5. Artikel 1 D i konventionen 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<sup>6</sup>.

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, ska vederbörande utan vidare äga åtnjuta de i denna konvention stadgade förmånerna."

6. Det kan konstateras att i den franska versionen, som är den andra giltiga språkversionen av konventionen, avslutas den andra meningen med "ces personnes bénéficieront de plein droit du régime de cette convention" ("dessa personer har automatisk rätt att åtnjuta förmånerna i denna konvention").

7. I artikel 2 c i direktivet upprepas vad som stadgats i konventionen, nämligen att en "flykting" definieras 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 sin fruktan inte vill återvända dit och som inte omfattas av artikel 12".

8. Artikel 12.1 i direktivet, som ingår i kapitel III (förutsättningar för att betraktas som flykting), återspeglar artikel 1 D i konventionen. Där föreskrivs följande:

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

6 — Det är allmänt vedertaget att formuleringen "andra Förenta Nationernas organ eller institutioner än Förenta Nationernas Höge Kommissarie för flyktingar" i själva verket sedan år 1958 endast har avsett UNRWA. Det finns bara ett annat sådant organ (eller institution) som någonsin har gett flyktingar skydd eller bistånd och detta (United Nations Korean Reconstruction Agency – UNKRA) upphörde med sin verksamhet det året. Om inget annat anges kommer jag därför att anse att "andra Förenta Nationernas organ eller institutioner än Förenta Nationernas Höge Kommissarie för flyktingar" är likställt med "UNRWA". Likaså är det allmänt vedertaget att UNRWA inte inrättades för att tillhandahålla – och heller aldrig har tillhandahållit – "skydd" för palestinska flyktingar. Det är ett organ som saknar möjlighet att tillhandahålla någonting annat än bistånd. Jag kommer därför att tala om "bistånd från UNRWA" snarare än om "skydd och bistånd från UNRWA".

- 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 antagits av FN:s generalförsamling, skall dessa personer automatiskt komma i åtnjutande av förmånerna i detta direktiv,<sup>7</sup>

...”.

9. Det kan också vara till hjälp att läsa artikel 12.1 a mot bakgrund av nedan angivna bestämmelser.

10. I artikel 13, i kapitel IV (flyktingstatus) i direktivet, föreskrivs att flyktingstatus ska beviljas en tredjelandsmedborgare eller en statslös person om han eller hon kan betraktas som flykting enligt kapitlet II (bedömning av ansökningar om internationellt skydd) och III (förutsättningar för att betraktas som flykting). Vad gäller bedömningen framgår det av artikel 4 att bedömningen av en ansökan ska vara individuell och göras med beaktade av ett stort antal relevanta omständigheter, som det ankommer på sökanden att ge in bevisning för.

11. Kapitel V handlar om förutsättningar för att betraktas som alternativt skyddsbehövande, och kapitel VI rör status som alternativt skyddsbehövande. I artikel 18 anges att sådan status ska beviljas en tredjelandsmedborgare eller en statslös person om han eller hon uppfyller kraven för att betecknas som alternativt skyddsbehövande enligt kapitlet II och V. Definitionen i artikel 2 e av en person som uppfyller kraven för att betecknas som alternativt skyddsbehövande liknar definitionen av en flykting, men skiljer sig i grunden från denna genom att kravet på välgrundad fruktan för förföljelse (i egenskap av medlem av en viss grupp) är utbytt mot ett krav på en verklig risk att lida allvarlig skada (i egenskap av individ).

12. I kapitel VII i direktivet (artiklarna 20–34) beskrivs innebörden av internationellt skydd (avseende både flyktingstatus och status som alternativt skyddsbehövande) utan att det påverkar de rättigheter som följer av konventionen (artikel 20.1 och 20.2). I artikel 21.1 åläggs medlemsstaterna att i enlighet med sina internationella förpliktelser respektera principen om non-refoulement. I allmänhet har skyddet samma innebörd oavsett om det rör sig om flyktingstatus eller om status som alternativt skyddsbehövande. De huvudsakliga skillnaderna rör utfärdandet av uppehållstillstånd och resehandlingar, där flyktingstatus ger klart större rättigheter.<sup>8</sup>

### **Bakgrund, förfarande och hänskjutna tolkningsfrågor**

13. De nationella målen rör tre statslösa personer av palestinsk härkomst som kom till Ungern och sökte asyl efter att ha flytt från Libanon. Där hade de bott i flyktingläger i vilka UNRWA tillhandahöll bistånd i form av utbildning, sjukvård, hjälpaktioner och sociala tjänster.

7 — Medan den sista delen av den andra meningen återger konventionstexten ord för ord i den engelska version (och det endast är ordet "konventionen" som har ersatts av "direktiv") har man i den franska språkversionen valt en annan formulering: "ces personnes pourront ipso facto se prévaloir de la présente directive" ("dessa personer kan ipso facto stödja sig på detta direktiv"). Vid förhandlingen förklarade kommissionen att syftet hade varit att upprätta samtliga språkversioner av direktivet på grundval av den engelska versionen av konventionen. Mycket riktigt ligger den franska versionen närmare den engelska i den andra meningen i artikel 12.1 a i direktivet än i artikel 1 D andra stycket i konventionen.

8 — Ytterligare skillnader avseende tillträde till sysselsättning, hälso- och sjukvård samt tillgång till integrationsfrämjande åtgärder har nu avskaffats genom direktiv 2011/95, vilket nämnts ovan i fotnot 2.

14. Enligt beslutet om hänskjutande bodde Mostafa Abed El Kareem El Kott i flyktinglägret Ein el-Hilweh. Han arbetade utanför lägret, men då han tjänade för lite pengar för att kunna försörja sin familj började han att sälja alkohol inom lägret. Anhängare av Jund el-Sham-grupperingen brände då ned hans hus och hotade honom. Han lämnade flyktinglägret och flydde från Libanon, där han var säker på att man skulle hitta honom. Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal (myndigheten för integrations- och medborgarskapsfrågor, kallad BAH) i Ungern erkände honom inte som flykting, men fattade ett beslut om non-refoulement, som utesluter ett återsändande.

15. Chadi Amin A Radi förlorade sitt hem i flyktinglägret Nahr el Bared när det förstördes vid sammandrabbningar mellan den libanesiska armén och islamiska Fatah. Också familjens hem och hans affärsrörelse gick förlorade. Då det saknades plats i det närbelägna Baddawi-lägret flyttade han tillsammans med sina föräldrar och sina syskon in hos en bekant i Tripoli. De blev emellertid utsatta för kränkningar, misshandel, godtyckliga arresteringar, tortyr och förnedring av libanesiska soldater. Chadi Amin A Radi lämnade Libanon tillsammans med sin far, då han fann att de i egenskap av palestinier saknade rättigheter. BAH har inte heller erkänt Chadi Amin A Radi som flykting. Också i det här fallet vägrade BAH att erkänna den berörda personen som flykting, men fattade också här ett beslut om non-refoulement.

16. Hazem Kamel Ismail bodde tillsammans med sin familj i flyktinglägret Ein el-Hilweh. I samband med stridigheter mellan Fatah och Jund el-Sham var det vissa extremister som vill använda sig av taket på hans hus. När han vägrade blev han utsatt för hot, och blev misstänkt för att vara utsänd av fienden. Då det inte fanns någon organisation från vilken han kunde begära skydd lämnade han Beirut tillsammans med sin familj. Eftersom de inte kände sig säkra där flydde de till Ungern. Hazem Kamel Ismail gav in ett intyg från Palestinian People's Committee, varav det framgår att de var tvungna att lämna Ein el-Hilweh på grund av bristande säkerhet och hot från radikala islamister, tillsammans med foton av deras vandaliserade hus. BAH erkände inte Hazem Kamel Ismail som flykting, men beviljade familjen status som alternativt skyddsbehövande.

17. Under förhandlingen bekräftades det att BAH behandlade Mostafa Abed El Kareem El Kott, Chadi Amin A Radi och Hazem Kamel Ismail som vanliga sökande, handlade deras ansökningar med tillämpning av direktiv 2005/85<sup>9</sup> och kom fram till att de inte uppfyllde kraven i artikel 2 c i direktiv 2004/83. BAH fann således att direktivet var tillämpligt på dem, men att de inte hade rätt till flyktingstatus endast på grund av det faktum att de tidigare hade erhållit bistånd från UNRWA, men inte längre gjorde det.

18. Samtliga tre väckte talan vid Fővárosi Bíróság (huvudstadsdomstolen i Budapest) och invände mot BAH:s vägran att erkänna dem som flyktingar. ENSZ Menekültügyi Főbiztosság (kontoret för Förenta nationernas flyktingkommissariat, även kallat UNHCR) intervenerade i målen.

19. Fővárosi Bíróság hänsköt följande tolkningsfrågor till EU-domstolen:

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

- 1) 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?”

9 — Rådets direktiv 2005/85/EG av den 1 december 2005 om miniminormer för medlemsstaternas förfaranden för beviljande eller återkallande av flyktingstatus (EUT L 326, s. 13).

2) Upphör skyddet eller biståndet från kontoret på grund av vistelse utanför kontorets verksamhetsområde, på grund av att kontoret upphör med sin verksamhet, på grund av att kontoret inte längre kan ge detta skydd eller bistånd eller på grund av ett icke avsiktligt hinder som uppstått av legitima och objektiva skäl och som medför att den berättigade personen inte kan begagna sig av skyddet eller biståndet?”

20. Den första av dessa frågor är ord för ord identisk med den tredje fråga som ställdes av samma domstol i målet Bolbol. Den andra frågan är i allt väsentligt identisk med den andra frågan i målet Bolbol.

21. Skriftliga yttranden har ingetts av Hazem Kamel Ismail, UNHCR, den belgiska, den tyska, den franska, den ungerska och den rumänska regeringen, Förenade kungarikets regering och kommissionen. Samtliga dessa fanns representerade vid förhandlingen den 15 maj 2012. Skriftliga yttranden från Mostafa Abed El Kareem El Kott och Chadi Amin A Radi inkom 18 dagar efter utgången av den tvåmånadersfrist som föreskrivs i artikel 23 andra stycket i stadgan för Europeiska unionens domstol. De returnerades därför. Deras advokat svarade inte på kallelsen till förhandlingen.

## Bedömning

### *Inledning*

22. I mitt förslag till avgörande i målet Bolbol gick jag till väga på så sätt att jag först tittade på tolkningen av konventionen och därefter förde över resultaten av den tolkningen till direktivet för att sedan kunna besvara de ställda tolkningsfrågorna.<sup>10</sup>

23. Först härledde jag ett antal vägledande principer från konventionen. Dessa var i korthet följande:

- Alla verkliga flyktingar förtjänar skydd och bistånd.
- Fördrivna palestinier ska åtnjuta speciell behandling och omsorg.
- Personer som erhåller bistånd från UNRWA kan inte ansöka om flyktingstatus, eftersom den övervakas av UNHCR.
- Dock ska personer som omfattas av den andra meningen i artikel 1 D åtnjuta de förmåner som föreskrivs i konventionen och inte endast upphöra att vara undantagna från dess tillämpningsområde.
- Villkoret att biståndet måste ha upphört kan inte tolkas på ett sådant sätt att det får till följd att dessa personer i själva verket blir instängda i UNRWA-zonen och inte kan ansöka om flyktingstatus någon annanstans förrän Palestinaproblemet är löst och UNRWA har avvecklats.
- Det kan inte heller innebära att varje fördriven palestinier är berättigad att lämna UNRWA-zonen frivilligt och begära automatisk flyktingstatus någon annanstans.
- De två meningarna i artikel 1 D ska läsas tillsammans för att man ska kunna uppnå en rimlig balans mellan behandlingen av fördrivna palestinier och behandlingen av andra potentiella flyktingar.<sup>11</sup>

10 — Domstolen företog endast en tolkning av direktivet, men tolkade det på ett sådant sätt att det skulle vara förenligt med principerna i konventionen, i de övriga relevanta fördrag som det hänvisas till i artikel 78.1 FEUF och i stadgan om de grundläggande rättigheterna (se punkterna 36–38 och där angiven rättspraxis). Enligt artikel 78.1 FEUF ska den gemensamma flyktingpolitiken överensstämma med konventionen, med dess protokoll från år 1967 och med ”andra tillämpliga fördrag” (vilka inte specificeras).

11 — Se punkterna 48–56 i detta förslag till avgörande.



24. Därefter drog jag vissa slutsatser utifrån dessa principer:

- En fördriven palestinier är utesluten från konventionens tillämpningsområde under den tid han eller hon erhåller bistånd från UNRWA (ingen överlappning mellan UNRWA och UNHCR).
- En fördriven palestinier som inte erhåller bistånd från UNRWA är inte utesluten från konventionens tillämpningsområde, utan måste behandlas som vilken annan person som helst som ansöker om flyktingstatus (universellt skydd, ingen överlappning mellan UNRWA och UNHCR).
- En fördriven palestinier som har erhållit bistånd från UNRWA men som inte längre kan göra det upphör att vara utesluten från konventionens tillämpningsområde (universellt skydd).

Om personen i fråga då har rätt att åtnjuta de förmåner som föreskrivs i konventionen beror på varför han eller hon inte längre kan erhålla sådant bistånd.

- Om det beror på omständigheter över vilka vederbörande inte har någon kontroll, har den personen automatisk rätt till flyktingstatus (principen om speciell behandling och omsorg).
- Om det beror på vederbörandes egen fria vilja kan han eller hon inte göra anspråk på automatisk flyktingstatus, men kan liksom vem som helst ansöka om flyktingstatus (principerna om universellt skydd, rättvis behandling och proportionell tolkning).<sup>12</sup>

25. Efter att ha fört över dessa slutsatser till tolkningen av direktivet kom jag fram till följande svar på den andra och den tredje tolkningsfrågan:

- Skydd eller bistånd "har upphört" när de berörda personerna inte längre, av annat skäl än fri vilja, åtnjuter det skydd eller det bistånd som de erhöll dessförinnan.
- Med "förmånerna i detta direktiv" avses erkännande som flykting och automatiskt beviljande av flyktingstatus.<sup>13</sup>

26. I det förevarande målet har domstolen fått in flera yttranden, i vilka intervenienterna har vidareutvecklat de yttranden som ingavs i målet Bolbol och beaktat den dom som avkunnades i det målet. Efter en noggrann genomgång av de nya yttrandena konstaterar jag att mina slutsatser inte i något väsentligt avseende skiljer sig från vad jag kom fram till i målet Bolbol. Därför hänvisar jag domstolen till min utförliga analys i det målet. På en punkt har dock min uppfattning ändrats i viss mån,<sup>14</sup> även om detta inte är något som direkt påverkar svaren på de nu aktuella tolkningsfrågorna.

27. Innan jag återkommer till dessa svar och medan vi fortfarande befinner oss i det inledande avsnittet, tror jag att det kan vara lämpligt att redogöra för denna punkt och utveckla ett antal andra resonemang vilkas relevans framgår klarare i det förevarande målet och som kan förtydliga bakgrunden till min ståndpunkt. Således ska jag behandla 1) de rättsakter som domstolen ska beakta vid tolkningen av artikel 12.1 a i direktivet, 2) idén om att nämnda bestämmelse definierar en separat flyktingkategori som är jämförbar med den kategori som avses i artikel 2 c, 3) de typer av situationer där en person kan omfattas av artikel 12.1 a, 4) frågan om på vilka personer den regel i den bestämmelsen som hindrar någon från att vara flykting ska tillämpas och hur den ska tillämpas i tiden (det är på denna punkt som jag har ändrat uppfattning) och 5) hur frågorna hänger samman med varandra. Därefter kommer jag att i korthet presentera de olika svar på dessa frågor som har föreslagits, innan jag övergår till att besvara själva frågorna i tur och ordning.

12 — Se punkt 90 i förslaget till avgörande.

13 — Se punkt 111 i förslaget till avgörande. För fullständighetens skull ska det sägas att för de personer som omfattas av artikel 12.1 a i direktivet betyder "förmånerna" erkännande som flykting, vilket resulterar i att sådana personer automatiskt berättigas till att beviljas flyktingstatus.

14 — Se punkt 52 och följande punkter nedan.

## Relevanta rättsakter

28. Domstolen har blivit ombedd att tolka artikel 12.1 a i direktivet, närmare bestämt uttrycken "automatiskt komma i åtnjutande av förmånerna i detta direktiv" och "om sådant skydd eller bistånd av något skäl har upphört". Bestämmelsen existerar i 22 språkversioner – alla med samma giltighet – vilka tyvärr inte innehåller några motsvarigheter ord för ord av framför allt den första meningen.

29. Enligt fast rättspraxis kan den formulering som använts i en av språkversionerna av en unionsrättslig bestämmelse inte ensam ligga till grund för tolkningen eller i detta hänseende tillmätas större betydelse än övriga språkversioner. I stället ska de olika språkversionerna ges en enhetlig tolkning. För det fall de skiljer sig åt ska bestämmelsen i fråga tolkas i enlighet med den allmänna systematiken i och syftet med den lagstiftning som bestämmelsen är en del av.<sup>15</sup>

30. I det förevarande målet hänför sig den första meningen i artikel 12.1 a i direktivet till artikel 1 D (första stycket) i konventionen, medan den andra meningen till stor del upprepar innehållet i det andra stycket. Konventionen ger oss direktivets kontext och hjälper oss således att bestämma direktivets syfte och allmänna systematik. I direktivet hänvisas ofta till konventionen. Den existerar endast i två språkversioner, som båda har samma giltighet, nämligen en engelsk och en fransk version. Inte heller i detta fall innehåller dock de två versionerna av artikel 1 D motsvarigheter ord för ord.<sup>16</sup>

31. Kommissionen har uppgett att i de delar i direktivet där syftet har varit att upprepa konventionens bestämmelser är texten tänkt att återspegla den engelska versionen av konventionen.<sup>17</sup>

32. Således finner jag att eftersom domstolen har ombetts att göra en tolkning av artikel 12.1 a i direktivet måste den hänföra sig till artikel 1 D i konventionen när den gör sin tolkning. Den ska då i första hand ta hänsyn till den engelska versionen av bestämmelsen, vilken tjänade som grundval för motsvarande bestämmelse i direktivet. Eftersom den engelska och den franska språkversionen av konventionen båda har samma giltighet är det dock nödvändigt att försäkra sig om att tolkningen är förenlig även med den franska versionen av artikel 1 D.

## Flyktingkategorier

33. Under förhandlingen uppgav UNHCR att artikel 1 i konventionen faktiskt innehåller tre kategorier personer som måste beviljas flyktingstatus. Enligt artikel 1 A ska dels sådana flyktingar som tidigare erkändes med stöd av olika rättsakter från tiden före andra världskriget ("historiska" flyktingar), dels sådana personer som uppfyller kravet på "välgrundad fruktan för förföljelse" ha rätt att omedelbart beviljas flyktingstatus. Den tredje kategorin, nämligen palestinska flyktingar som erhåller bistånd från UNRWA, återfinns i artikel 1 D. Dessa personers rätt till flyktingstatus existerar verkligen, men är fryst fram till dess att en viss händelse inträffar. Enligt UNHCR ska artikel 12.1 a i direktivet tolkas som att den också definierar en kategori personer som har rätt till en fryst flyktingstatus.

15 — Se, senast, domen i mål C-19/11, *Geltl*, punkt 43 och där angiven rättspraxis.

16 — Se ovan punkt 6.

17 — Se ovan fotnot 7.

34. För att kunna bedöma denna åsikt måste man betrakta artikel 1 i konventionen och dess uppbyggnad som helhet, och hålla i minnet att det andra stycket i artikel 1 D var en sent tillkommen ändring som syftade till att förtydliga det första styckets tillämpningsområde.<sup>18</sup> Innehållet i artikel 1 i konventionen återspeglas, i den mån den fortfarande är av relevans för ansökningar om flyktingstatus i EU:s medlemsstater, i artiklarna 2 c, 11 och 12 i direktivet. Det finns ingen anledning att förmoda att omflyttningen på något sätt syftade till att ändra på det strukturella förhållande som framgår av artikel 1 i konventionen.

35. Det är riktigt att artikel 1 A avser två flyktingkategorier: historiska flyktingar och sådana personer som uppfyller kravet på "välgrundad fruktan för förföljelse".<sup>19</sup> (I artikel 1 B, som numera endast är av marginellt intresse, och helt saknar intresse inom EU, ges viss nyansering av definitionen av den andra kategorin.) I artikel 1 C räknas därefter ett antal situationer upp i vilka konventionen upphör att vara tillämplig på personer som omfattas av formuleringarna i artikel 1 A.<sup>20</sup> I de tre sista styckena – artikel 1 D, E och F<sup>21</sup> – definieras personkategorier på vilka konventionen inte är tillämplig. Därefter innehåller artiklarna 2–34 i konventionen<sup>22</sup> bestämmelser om flyktingars status, rättigheter och skyldigheter.

36. Den här uppbyggnaden är logisk och tydlig. Det finns flyktingar, vilka definieras i artikel 1 A, på vilka konventionen (framför allt artiklarna 2–34) är tillämplig. Det finns personer på vilka konventionen upphör att vara tillämplig på grund av ändrade förhållanden (artikel 1 C), och det finns personer på vilka konventionen inte är tillämplig på grund av redan föreliggande omständigheter. Den sista gruppen består av tre kategorier: två av dem (artikel 1 D och 1 E) innehåller personer som är undantagna på grund av sin aktuella situation (att de erhåller skydd eller bistånd, eller erkänns ha en ställning som är likvärdig med ett medborgarskap i bosättningsstaten) och den tredje kategorin (artikel 1 F) består av personer som är undantagna på grund av omständigheter i det förflutna (straffbara handlingar som begåtts).

37. Det saknas skäl att anta att en bestämmelse såsom artikel 1 D, som inleds med orden "Denna konvention är icke tillämplig på ...", i själva verket definierar en personkategori på vilken konventionen är tillämplig. Det framgår tydligt att bestämmelsens andra stycke syftar till att klargöra i vilka situationer det undantag som uppkommit på grund av erhållande av skydd eller bistånd upphör, och i vilken ställning de personer för vilka undantaget har upphört befinner sig.

38. Därför kan jag inte hålla med om att artikel 1 D i konventionen – eller således artikel 12.1 a i direktivet, som inleds med orden "En tredjelandsmedborgare eller en statslös person kan inte ges flyktingstatus om ..." – definierar en flyktingkategori. Detta innebär emellertid inte att det andra stycket inte kan resultera i att de personer på vilka det är tillämpligt senare kan ges rätt till flyktingstatus.

Möjliga tolkningar av innebörden av artikel 12.1 a i direktivet

39. Det är till hjälp vid undersökningen av tolkningsfrågorna att ha en klar bild av de olika situationer som behandlas i artikel 12.1 a i direktivet, och vad dessa situationer kan innebära för den berörda personen. Jag uppfattar att man kan tänka sig tre sådana situationer.

18 — Se *Commentary on the 1951 Convention relating to the status of refugees and its 1967 protocol*, Zimmerman, A., Oxford 2011, s. 543 och 544.

19 — Se ovan punkt 4, som återspeglas i artikel 2 c i direktivet. I direktivet finns dock den första kategorin inte med, troligen därför att det år 2004 inte längre var aktuellt för några "historiska" flyktingar att ansöka om flyktingstatus i en medlemsstat.

20 — Samma situationer anges i artikel 11 i direktivet.

21 — Dessa kategorier definieras i artikel 12.1 a, 12.1 b och 12.2 i direktivet.

22 — Som i allt väsentligt motsvarar artiklarna 20–34 i direktivet.



40. Eftersom artikel 12.1 inleds med orden ”En tredjelandsmedborgare eller en statslös person kan inte ges flyktingstatus om ...”, kan en av de situationer som omfattas av artikel 12.1 a för det *första* vara den att den berörda personen uppfyller det villkor som följer härav, nämligen att vederbörande ”inte kan ges flyktingstatus”.

41. Om en person ”inte kan ges flyktingstatus” i direktivets mening kan han eller hon inte åberopa den rättsakten för att göra gällande en rätt att erkännas som flykting och en rätt till den status som följer av ett sådant erkännande. En ansökan från vederbörande ska avvisas oavsett om han eller hon omfattas av definitionen i artikel 2 c i direktivet.

42. Jag vill emellertid understryka att ett sådant undantag endast kan omfatta individens rätt att *kräva* flyktingstatus enligt EU-rätten, och inte påverkar statens rätt att *bevilja* sådan status. I artikel 3 i direktivet anges särskilt att medlemsstaterna får ”införa eller behålla förmånligare bestämmelser för att fastställa vem som skall betraktas som flykting”. EU-rätten hindrar inte på något sätt en medlemsstat från att bevilja flyktingstatus till vem den vill oavsett omständigheterna.

43. Jag fortsätter tankegången med att påminna om att direktivet inte endast innehåller bestämmelser om flyktingstatus i medlemsstaterna utan också reglerar alternativt skydd för personer som löper en verklig risk att lida allvarlig skada. Sådan skada kan enligt artikel 15 c utgöras av ”allvarligt och personligt hot mot en civilpersons liv eller lem på grund av urskillningslöst våld i situationer av internationell eller intern väpnad konflikt”, en definition som för närvarande kan vara särskilt relevant för palestinska flyktingar i Syrien. Artikel 12.1 a hänför sig endast till flyktingstatus. Den säger ingenting om att vissa personer ska vara undantagna från alternativt skydd, och i de bestämmelser som däremot föreskriver undantag från alternativt skydd (artikel 17 i direktivet) hänvisas det ingalunda till erhållande av skydd eller bistånd från ett FN-organ eller en FN-institution. Det innebär att rätten till eller beviljandet av alternativt skydd inte påverkas av artikel 12.1 a över huvud taget.

44. Slutligen ska det nämnas att oavsett om en person kan ges flyktingstatus eller inte är medlemsstaterna skyldiga att iaktta principen om non-refoulement i enlighet med sina internationella åtaganden (artikel 21 i direktivet).

45. En *andra* möjlig situation är uppenbarligen att en person *inte* är sådan att han eller hon ”inte kan ges flyktingstatus” enligt artikel 12.1 a i direktivet, på grund av att vederbörande inte ”för närvarande åtnjuter beskydd eller bistånd av andra Förenta Nationernas organ eller institutioner än Förenta Nationernas Höge Kommissarie för flyktingar” i den mening som avses i artikel 1 D i konventionen.

46. Om omständigheterna är exakt dessa står det klart att den berörda personen inte har någon omedelbar eller automatisk rätt till flyktingstatus, utan endast en rätt att få sin ansökan om flyktingstatus prövad i enlighet med de föreskrivna förfarandena<sup>23</sup>: ansökan kan nu prövas i sak. Han eller hon har rätt till flyktingstatus endast om det under nämnda förfaranden kan fastställas att han eller hon omfattas av definitionen av flykting i artikel 2 c i direktivet. Sökanden i det nationella målet i målet Bolbol, som aldrig hade begagnat sig av bistånd från UNRWA, befann sig i en sådan situation.

47. Om det inte hade funnits någon andra mening i artikel 12.1 a i direktivet (och inte något andra stycke i artikel 1 D i konventionen) skulle det ha varit logiskt att sluta sig till att en person som har upphört att erhålla sådant skydd eller bistånd också skulle befinna sig i samma situation.

23 — Det vill säga i enlighet med kapitel II i direktiv 2004/83 (nu i direktiv 2011/95) och i enlighet med direktiv 2005/85, som nämns ovan i fotnot 9.

48. Bestämmelsen innehåller emellertid ett särskilt konstaterande vad gäller upphörande av skydd eller bistånd: ”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 antagits av FN:s generalförsamling, skall dessa personer automatiskt komma i åtnjutande av förmånerna i detta direktiv”.

49. Orden ”automatiskt komma i åtnjutande av förmånerna i detta direktiv [denna konvention]” (eller, på franska, ”bénéficieront de plein droit du regime de cette Convention”) indikerar sålunda att det finns en  *tredje* möjlighet, nämligen att en person vars bistånd från UNRWA ”av något skäl har upphört” ska erkännas som flykting oavsett om han eller hon omfattas av definitionen i artikel 2 c i direktivet eller inte. Den nationella domstolens första fråga handlar framför allt om den möjligheten.

Tillämpningen i tiden och tillämpningen på vissa personer av undantaget från möjligheten att betraktas som flykting

50. Det framgår klart av domen i målet Bolbol att en person *inte* är sådan att han eller hon ”inte kan ges flyktingstatus” enligt den första meningen i artikel 12.1 a i direktivet om vederbörande inte har begagnat sig av bistånd från UNRWA. Det framgår också tydligt av den andra meningen i den bestämmelsen att en person – oavsett vilka andra rättigheter som också kan komma att beviljas eller inte kan det – *inte* är sådan att han eller hon inte kan ges flyktingstatus 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 antagits av FN:s generalförsamling”. Däremot kan flyktingstatus inte beviljas personer som ”för närvarande åtnjuter” bistånd från UNRWA.

51. Åtminstone två medlemsstater – Frankrike och Förenade kungariket – har hävdat (vilket var underförstått i mitt förslag till avgörande i målet Bolbol) att undantaget därför endast är tillämpligt så länge personen i fråga rent fysiskt befinner sig inom det område där UNRWA verkar (det vill säga Libanon, Syrien, Jordanien, Västbanken och Gazaremsan). Från och med den tidpunkt då personen lämnar området kan han eller hon inte längre anses ”för närvarande åtnjuta” bistånd från UNRWA och kan därför inte längre vara undantagen från flyktingstatus. I den slutsats som jag presenterade beträffande i exakt vilken situation en sådan person befinner sig gjorde jag – till skillnad från Förenade kungariket – skillnad mellan konsekvenserna av en frivillig respektive en ofrivillig avresa. Jag anslöt mig dock till Förenade kungarikets uppfattning vad gäller undantagets upphörande.

52. Jag anser inte längre att den uppfattningen håller, särskilt vid tillämpningen av direktivet. För att kunna ansöka om flyktingstatus i en EU-medlemsstat krävs det att man är fysiskt närvarande i den staten och således inte fysiskt befinner sig i UNRWA-området. Det innebär att om det räckte med att en person inte längre befinner sig inom UNRWA-området för att undantaget i artikel 12.1 a första meningen i direktivet ska upphöra att gälla, skulle inte någon person som ansöker om flyktingstatus med stöd av direktivet någonsin kunna omfattas av undantaget, vilket skulle göra undantaget meningslöst.<sup>24</sup>

24 — Det är många domstolar och myndigheter inom hela EU som har brottats med tolkningen av undantagsbestämmelsen i det första stycket i artikel 1 D i konventionen. Om den tolkning som här har föreslagits av Frankrike och Förenade kungariket är korrekt innebär det att dessa domstolar och myndigheter har slösat bort sin tid på att tolka en bestämmelse som inte var tillämplig i de mål som anhängiggjorts vid dem.

53. Eftersom undantaget måste förutsättas ha en viss faktisk verkan kan det således inte anses upphöra att gälla bara någon lämnar UNRWA-området oavsett skälet till detta. Det måste finnas någon ytterligare utlösande faktor. Det står klart att en sådan utlösande faktor föreligger när biståndet har upphört i den mening som avses i artikel 12.1 a. Det återstår dock att fastställa huruvida de "förmåner" i direktivet som det hänvisas till i den meningen endast innebär ett upphörande av undantaget eller om de innebär ett faktiskt beviljande av flyktingstatus, och man kan också överväga huruvida det finns andra händelser som kan leda till att undantaget upphör.<sup>25</sup>

54. Efter denna inledande undersökning går jag nu vidare till att behandla själva tolkningsfrågorna.

### *Tolkningsfrågorna*

Hur frågorna hänger samman med varandra

55. De två frågorna hänger samman med varandra och hänför sig dessutom till två av varandra beroende klausuler i en och samma mening. Den första frågan är vad som menas med förmånerna i direktivet, och den andra frågan är vilken händelse som utlöser rätten till dessa förmåner. Den första frågan har i de olika förslag som lämnats besvarats med allt från att det endast rör sig om en rätt att lämna in en ansökan om flyktingstatus eller om status som alternativt skyddsbehövande till att det som avses är en rätt till omedelbart och automatiskt erkännande av flyktingstatus och samtliga de förmåner som denna medför. I förslagen till hur den andra frågan ska besvaras nämns allt från att det kan vara vilken händelse som helst, oavsett dess orsak, som gör att den berörda personen inte längre omfattas av UNRWA-området, till att den enda händelse som avses är upphörandet av UNRWA:s existens eller åtminstone en händelse som gör organet oförmöget att tillhandahålla bistånd. Det är värt att notera att ett flertal av de medlemsstater som har inkommit med yttranden tenderar att kompensera ett "mer generöst" svar på den ena av frågorna med ett "mindre generöst" svar på den andra. Det tyder på att de åtminstone anser att svaren sinsemellan påverkar varandra.

Kortfattad sammanfattning av de föreslagna svaren

56. I stora drag kan de yttranden som har ingetts till domstolen anses innehålla följande fem olika lösningar:

- 1) Rätt till förmånerna i direktivet uppkommer endast när UNRWA har avvecklats eller på annat sätt gjorts oförmöget att tillhandahålla bistånd. Fram till dess har mottagare av bistånd från UNRWA inte någon som helst möjlighet att erhålla flyktingstatus. Därefter har de rätt att ansöka om flyktingstatus på samma sätt som vilken annan person som helst.
- 2) Rätt till förmånerna i direktivet uppkommer endast när UNRWA har avvecklats eller på annat sätt gjorts oförmöget att tillhandahålla bistånd. Fram till dess har de rätt att ansöka om flyktingstatus på samma sätt som vilken annan person som helst förutsatt att de har goda skäl till att befinna sig utanför UNRWA-zonen. Därefter erkänns de automatiskt som flyktingar.
- 3) Rätt till förmånerna i direktivet uppkommer när en mottagare saknar möjlighet att erhålla bistånd från UNRWA på grund av omständigheter över vilka personen i fråga inte har någon kontroll. Fram till dess kan biståndsmottagarna inte ges flyktingstatus. Därefter har de rätt att ansöka om flyktingstatus på samma sätt som vilken annan person som helst.

25 — Se vidare punkterna 80 och 81 nedan.

- 4) Rätt till förmånerna i direktivet uppkommer när en mottagare saknar möjlighet att erhålla bistånd från UNRWA på grund av omständigheter över vilka personen i fråga inte har någon kontroll. Fram till dess kan biståndsmottagarna inte ges flyktingstatus. Därefter erkänns de automatiskt som flyktingar.
- 5) Rätt till förmånerna i direktivet uppkommer när en mottagare saknar möjlighet att erhålla bistånd från UNRWA oavsett vad som är orsaken till det. Fram till dess har de rätt att ansöka om flyktingstatus på samma sätt som vilken annan person som helst förutsatt att de befinner sig utanför UNRWA-zonen. Därefter erkänns de automatiskt som flyktingar.

57. Ytterligare en variant har föreslagits av den nationella domstolen själv: rätt till förmånerna i direktivet kan betyda ett automatiskt beviljande antingen av flyktingstatus eller av status som alternativt skyddsbehövande beroende på den berörda medlemsstatens val.

#### Fråga 1 – förmånerna i direktivet

58. Det följer av mina inledande anmärkningar att artikel 12.1 a inte på något sätt handlar om alternativt skydd.<sup>26</sup> Det betyder att det endast är följande förslag på svar som återstår vad gäller frågan om hur ”förmånerna i detta direktiv” som de berörda personerna ”automatiskt” kommer i åtnjutande av ska tolkas:

- Rätten att ansöka om flyktingstatus på samma sätt som vilken annan person som helst.
- Faktiskt beviljande av flyktingstatus.

59. Jag står fast vid den ståndpunkt som jag gav uttryck för i punkterna 85–89 och 103–109 i mitt förslag till avgörande i målet Bolbol, att den rättighet det handlar om är rätten till de konkreta förmånerna som följer av flyktingstatus, vilka endast kan åtnjutas om flyktingstatus har beviljats. Således har de personer som omfattas av den andra meningen i artikel 12.1 a i direktivet rätt till ett faktiskt beviljande av flyktingstatus, oberoende av om de omfattas av definitionen i artikel 2 c såsom krävs av andra sökande. Efter mina redan gjorda påpekanden skulle jag vilja tillägga följande:

60. För det första används i artikel 1 D i konventionen uttrycken ”ipso facto” på engelska och ”de plein droit” på franska.<sup>27</sup> Den uppenbart avsiktliga användningen av dessa formuleringar kan inte anses vara utan betydelse. Oavsett de eventuella betydelsenyanser som kan finnas framgår det tydligt av dessa uttryck att upphörandet av skydd eller bistånd i sig, och utan att några ytterligare villkor behöver vara uppfyllda, ger upphov till en rätt. Eftersom inga villkor behöver vara uppfyllda för att kunna *ansöka* om flyktingstatus (även den mest ovärdige har rätt att lämna in en ansökan, vilken kommer att avslås om sökanden inte uppfyller definitionen av en flykting och inte omfattas av något undantag enligt någon annan bestämmelse), måste den rätt som uppstår vid upphörande av bistånd från UNRWA vara något mer än endast en rätt att ge in en ansökan. Det måste vara något som annars skulle kräva att vissa villkor är uppfyllda.

61. För det andra vill jag fästa läsarnas uppmärksamhet vid den fullständiga lydelsen i artikel 12.1 a andra meningen i direktivet: ”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 antagits av FN:s generalförsamling*, skall dessa personer automatiskt komma i åtnjutande av förmånerna i detta direktiv”. Det villkor som jag har kursiverat ska inte ignoreras. Om skyddet eller biståndet har upphört när de tidigare skydds- eller stödmottagarna på detta sätt *har* fått sin ställning slutgiltigt fastställd, torde det enligt min uppfattning vara så att de helt enkelt inte längre kan

26 — Se ovan punkt 43.

27 — Se ovan punkt 32.

undantas från flyktingstatus. I det fallet måste de ha möjlighet att göra anspråk på flyktingstatus om de av någon anledning uppfyller definitionen i artikel 2 c. Det innebär *e contrario* att när deras ställning inte har blivit fastställd på detta sätt (men biståndet ändå har upphört av något skäl) måste deras ställning i förhållande till direktivet vara en annan – återigen framhåller jag att ”förmånerna i direktivet” måste betyda något mer än bara att inte vara undantagen från möjligheten att erkännas som flykting om villkoren i artikel 2 c är uppfyllda.

62. Såsom den tyska och den ungerska regeringen med rätta har påpekat är det dock otänkbart att bara det faktum att skydd eller bistånd upphör automatiskt skulle ge upphov till ett *totalt ovillkorligt* erkännande av flyktingstatus. Det är inte endast artikel 12.1 a som innehåller bestämmelser om undantag från flyktingstatus. Framför allt utesluts i artikel 12.2 och 12.3 (liksom i artikel 1 F i konventionen) de som har begått, anstiftat eller på annat sätt deltagit i förövandet av en rad särskilt grova brott. Dessutom följer det av artikel 11 eller artikel 12.1 b, att en sådan möjlig ändring av förhållandena som i stora drag innebär att en person knyts eller på nytt knyts till ett land där han eller hon åtnjuter tillfredsställande och tryggade rättigheter medför att han eller hon inte kan, eller inte längre kan, åtnjuta skydd i egenskap av flykting.<sup>28</sup>

63. Det står också klart att det – till skillnad från vad den rumänska regeringen befarar – aldrig kan bli fråga om något automatiskt erkännande av flyktingstatus, det vill säga erkännande utan någon sorts förfarande för att fastställa att de relevanta villkoren är uppfyllda.<sup>29</sup>

64. Följaktligen kan de villkor som det ska bortses från på grund av upphörandet av bistånd från UNRWA endast vara villkoren för erkännande som flykting i enlighet med definitionen i artikel 2 c i direktivet, och den rätt som avses kan endast vara rätten till erkännande av flyktingstatus utan att det särskilt behöver visas att dessa villkor är uppfyllda. De förmåner i direktivet som det hänvisas till i artikel 12.1 a andra meningen måste således vara de som följer av beviljandet av flyktingstatus.

65. Beviljande av flyktingstatus kan dock fortfarande endast ske på villkor att den berörda personen inte är undantagen från flyktingstatus enligt någon annan bestämmelse i direktivet. Det kommer också fortfarande att krävas att biståndsmottagaren visar, i överensstämmelse med domen i målet Bolbol, att han eller hon faktiskt har begagnat sig av bistånd från UNRWA och att detta bistånd har upphört i enlighet med artikel 12.1 a andra meningen i direktivet.

66. Jag skulle vilja tillägga att avståendet från kravet på att visa att villkoren i artikel 2 c i direktivet är uppfyllda inte är så liberalt som det kanske framstår som vid en första anblick, när det gäller de personer som berörs av artikel 12.1 a. Artikel 2 c och den andra meningen i artikel 12.1 a överlappar varandra i viss mån, på så sätt att det i båda fallen är ett villkor att den berörda personen saknar skydd. Såsom jag redan har framhållit<sup>30</sup> inrättades UNRWA dessutom inte för att tillhandahålla ”skydd” för palestinska flyktingar, och har heller aldrig gjort det. Organet har inte möjlighet att erbjuda något annat än ”bistånd”. De uppgifter som den nationella domstolen har lämnat beträffande de tre sökandena i de mål som pågår där tyder på att de libanesiska myndigheterna erbjuder föga skydd, och det förefaller ytterst osannolikt att de syriska myndigheterna i nuläget har någon möjlighet att skydda de flyktingar som befinner sig på deras territorium. Kort sagt är det många av de personer på vilka den andra meningen i artikel 12.1 a är tillämplig som redan uppfyller stora delar av definitionen av ”flykting” i artikel 2 c, genom att de inte kan begagna sig av skyddet från det land (där de är medborgare eller) där de tidigare hade sin vanliga vistelseort.

28 — Dessa bestämmelser återspeglar artikel 1 C respektive artikel 1 E i konventionen.

29 — Se mitt förslag till avgörande i målet Bolbol som nämns ovan i fotnot 5, punkt 94 och följande punkter, samt punkt 52 i domen i målet.

30 — Se ovan fotnot 6, och se <http://www.unrwa.org/etemplate.php?id=87>: ”UNRWA ... ansvarar inte för säkerhet eller lag och ordning inom flyktinglägren och förfogar inte över någon polisstyrka eller underrättelsetjänst. Detta ansvar har alltid legat hos myndigheterna i värdlandet och andra myndigheter.”



67. Dessa resonemang stöder den uppfattning som jag redan har uttryckt beträffande svaret på den första tolkningsfrågan i detta mål. Flera medlemsstater har dock anfört en invändning mot den uppfattningen som jag också måste ta upp till diskussion. Dessa har gjort gällande att det faktum att en viss kategori av sökande tillåts att erhålla flyktingstatus utan att behöva visa att villkoren i definitionen i artikel 2 c i direktivet är uppfyllda, medan detta krävs av andra sökande, ger upphov till omotiverad diskriminering, vilket är förbjudet enligt principen om likabehandling.

68. Enligt denna princip, som stadfästs i artikel 20 i stadgan om de grundläggande rättigheterna, krävs det att lika situationer inte får behandlas olika och olika situationer inte får behandlas lika, såvida det inte finns sakliga skäl för en sådan behandling.

69. I det förevarande målet innebär den tolkning som jag föreslår att två kategorier av personer som ansöker om flyktingstatus – dels de som har begagnat sig av bistånd från UNRWA, dels de som, oavsett skälet, inte har gjort det – har rätt till erkännande av flyktingstatus (som ger rätt till samma förmåner enligt direktivet) under olika villkor. Personerna i den första gruppen, som utgör en undergrupp till gruppen för dem som har rätt till bistånd från UNRWA, behöver endast visa att de har begagnat sig av sådant skydd eller bistånd och att det har upphört. Personerna i den andra gruppen, som innehåller den återstående delen av personerna med rätt till bistånd från UNRWA och alla andra övriga sökande, måste visa att de uppfyller definitionen av flykting i artikel 2 c i direktivet.

70. De konkreta situationerna för dessa två kategorier är dock inte jämförbara.

71. De som är tvungna att visa att de uppfyller flyktingdefinitionen i artikel 2 c i direktivet har dessförinnan levt ett relativt normalt liv utan att vara beroende av bistånd utifrån. Förhållandena har dock ändrats och lett till att de flytt från det land där de är medborgare eller där de har sin vanliga vistelseort. De händelser som har inträffat kan vara av så allvarligt slag att de hamnat i en situation där de har en "välgrundad fruktan för förföljelse på grund av sin ras, religion, nationalitet, tillhörighet till viss samhällsgrupp eller politiska åskådning". Om så är fallet och om de är "ur stånd att eller på grund av sådan fruktan" återvända har de rätt att beviljas flyktingstatus.

72. De personer som dessförinnan erhöll externt bistånd från UNRWA befinner sig i en annorlunda situation. Långt ifrån att leva ett normalt liv erhöll dessa (fortlöpande) det särskilda stöd som det internationella samfundet ansåg vara nödvändigt. I det avseendet var de omhändertagna. De befann sig redan i en skyddad situation. Då inträffar en yttre omständighet som innebär att deras bistånd från UNRWA "upphör" trots att det inte är deras fel. Det finns dock inget särskilt skäl att förmoda att denna händelse nödvändigtvis och samtidigt kommer att ge upphov till en "välgrundad fruktan för förföljelse" som skulle göra att de omfattades av formuleringen i artikel 2 c i direktivet. De kan dock inte längre räkna med det tidigare bistånd de fått från UNRWA (och åtnjuter således inte längre det materiella bistånd som tidigare motiverade att de helt skulle undantas från konventionens tillämpningsområde).

73. Eftersom de aktuella situationerna inte är jämförbara innebär principen om likabehandling således inte att de inte får behandlas på olika sätt.

74. I den mån de två kategorierna av personer befinner sig i olika konkreta situationer kan det invändas att en "vanlig" flyktingstatussökande ofta befinner sig i en värre situation än en palestinier som plötsligt har förlorat sitt bistånd från UNRWA. Varför ska då den senare ges företräde till de förmåner som följer av flyktingstatus?

75. Huruvida en palestinier som plötsligt inte längre erhåller bistånd från UNRWA förtjänar dessa förmåner mer eller mindre än en person tillhörande en annan kategori av potentiella flyktingar är en känslomässig fråga. För min del skulle jag vilja påstå att i teorin är alla verkliga potentiella flyktingar lika mycket värda förbarmande och bistånd. Om artikel 1 D i konventionen endast hade innehållit den första meningen skulle jag således inte ha haft några svårigheter med att komma fram till att så snart

biståndet från UNRWA upphört ska en palestinier som har erhållit sådant bistånd föras tillbaka till konventionens tillämpningsområde och därefter behandlas som en vanlig flyktingstatussökande. Faktum är dock att artikel 1 D inte innehåller en mening utan två. Såsom jag läser texten i dess helhet beslutade det internationella samfundet sig avsiktligt för att ge fördrivna palestinier en särskild behandling – en behandling som i vissa avseenden är negativ (artikel 1 D första meningen) och i andra avseenden är förmånlig (artikel 1 D andra meningen). Med hänsyn till de konkreta skillnader som jag har beskrivit ovan strider detta val (som troget återspeglas i direktivet) inte mot principen om likabehandling.

## Fråga 2 – upphörande av skydd eller bistånd

76. Det följer av mina inledande anmärkningar att en person som har begagnat sig av bistånd från UNRWA inte kan "komma i åtnjutande av förmånerna" i direktivet – och i princip "inte kan ges flyktingstatus" – förrän biståndet, i förhållande till honom eller henne, "av något skäl har upphört" i den mening som avses i artikel 12.1 a.<sup>31</sup> Det betyder att det endast är följande föreslagna svar som återstår på frågan om vilken händelse som utlöser denna rätt till förmåner:

- Endast UNRWA:s upphörande att existera eller en annan händelse som gör det oförmöget att tillhandahålla bistånd.
- En händelse vilken som helst som ligger utanför biståndsmottagarens kontroll och har inträffat oberoende av hans eller hennes vilja som innebär att vederbörande saknar möjlighet att erhålla bistånd.

77. I mitt förslag till avgörande i målet Bolbol (i punkterna 77–84 och 100–102) drog jag slutsatsen att det var den senare tolkningen som var den rätta, och jag är fortfarande av den uppfattningen. Den första tolkningen ingår dock naturligtvis i den andra, som omfattar alla händelser som gör att UNRWA blir oförmöget att tillhandahålla bistånd.

78. Jag tror inte att jag behöver framföra så många fler argument till stöd för den uppfattningen. Det får räcka med att påpeka att denna uppfattning förefaller vara den som är mest förenlig med de formuleringar som använts, vilka i detta fall inte skiljer sig nämnvärt åt mellan den engelska och den franska versionen. Uttryckssättet "om sådant skydd eller bistånd ... har upphört" innebär att det är skyddet eller biståndet som ska upphöra. Personens eget avstående från det avses inte. Denna del av meningen läst för sig kan tala för att händelsen måste röra UNRWA självt. Uttrycket "av något skäl" förefaller dock utvidga innebörden av den första delen av meningen till att omfatta så mycket som över huvud taget kan rymmas inom dessa ord. Emellertid kan den tolkningen inte gå så långt att man inkluderar individuella beslut som fattats på grund av personligt intresse, eftersom det skulle tömma undantaget på dess innehåll.<sup>32</sup> Därför anser jag att formuleringen endast kan tillåta en så pass vid tolkning av begreppet att anledningen till upphörandet inte behöver avse UNRWA självt.

79. Jag måste dock göra ytterligare två anmärkningar vad gäller de personer som av egen fri vilja lämnar det område utanför vilket det är fysiskt omöjligt för dem att erhålla bistånd från UNRWA.

80. Såsom jag redan har påpekat ovan kan för det första bara det faktum i sig att en person lämnar UNRWA-området inte medföra att "undantaget från flyktingstatus" upphör.<sup>33</sup> I kombination med min slutsats att en rätt till förmånerna i direktivet endast kan uppstå till följd av en händelse som ligger utanför kontrollen för den som mottar bistånd från UNRWA eller är oberoende av den personens

31 — Se ovan punkt 52 och följande punkter.

32 — Se ovan punkterna 50–53.

33 — Se ovan punkterna 50–53.

vilja, vilken resulterat i att han eller hon inte längre kan erhålla sådant bistånd, skulle det kunna tyckas innebära att den som någon gång har begagnat sig av bistånd från UNRWA aldrig kan göra anspråk på flyktingstatus i en medlemsstat med stöd av vare sig artikel 2 c i direktivet eller artikel 12.1 a andra meningen.

81. Den slutsatsen behöver nyanseras. Enligt min uppfattning kan ett sådant undantag från flyktingstatus som har uppstått på grund av att någon har begagnat sig av bistånd från UNRWA logiskt sett endast undanta denna person från möjligheten att göra anspråk på flyktingstatus i egenskap av palestinier med rätt till sådant bistånd. Det finns inget skäl till varför ett sådant undantag skulle gälla på livstid, om det skulle uppstå andra omständigheter som kan ge rätt till flyktingstatus, till exempel om en palestinsk flykting frivilligt skulle flytta till ett land utanför UNRWA-området, och kanske erhålla medborgarskap i det landet, och därefter skulle hamna i en situation som gjorde att han eller hon uppfyllde definitionen i artikel 2 c i direktivet. I detta avseende anges i artikel 5 i direktivet att en välgrundad fruktan för förföljelse kan grunda sig på händelser som har ägt rum, eller – vilket kan vara fallet – på verksamhet som sökanden ägnat sig åt efter det att sökanden lämnade ursprungslandet, åtminstone om den verksamhet som åberopas är ett uttryck för och en fortsättning på åsikter eller en inställning som sökanden hade i ursprungslandet och risken för förföljelse inte grundar sig på omständigheter som den sökande genom eget beslut har skapat efter att ha lämnat det landet.

82. För det andra är det fullt tänkbart, vilket har framhållits av domstolen, att en person som erhåller bistånd från UNRWA frivilligt lämnar UNRWA-området tillfälligt – till exempel för att besöka en släkting någon annanstans – med avsikt att återvända och med den sanna övertygelsen att han eller hon kommer att kunna göra det, för att därefter upptäcka att det är faktiskt omöjligt för vederbörande att åter ta sig in på det territorium där vederbörande erhöll bistånd. En sådan person ska enligt mitt synsätt anses vara förhindrad att erhålla bistånd från UNRWA av ett skäl som ligger utanför personens kontroll och är oberoende av den personens vilja.

83. I båda dessa situationer, och för all del i alla situationer där det konstateras att ”skydd eller bistånd av något skäl har upphört”, kommer det att uppstå bevisvärigheter, vilket jag påpekade i punkt 102 i mitt förslag till avgörande i målet Bolbol. Alla sådana problem ska lösas i enlighet med artikel 4 i direktivet, ”Bedömning av fakta och omständigheter”, som innehåller regler om vilka typer av bevisning som medlemsstaterna får och inte får kräva. Trots att det i allmänhet är rimligt att kräva att en sökande styrker sin ansökan, i stället för att endast grunda sig på vederbörandes påståenden, anges i artikel 4.5 vissa situationer där medlemsstaterna inte kan kräva skriftlig bevisning för alla delar av ansökan.

### **Förslag till avgörande**

84. Mot bakgrund av anförda överväganden föreslår jag att domstolen besvarar de tolkningsfrågor som Fővárosi Bíróság har ställt på följande sätt:

I artikel 12.1 a andra meningen i rådets direktiv 2004/83/EG av den 29 april 2004 om miniminormer för när tredjelandsmedborgare eller statslösa personer skall 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

- 1) ska uttrycket ”skall dessa personer automatiskt komma i åtnjutande av förmånerna i detta direktiv” förstås så, att personerna i fråga har rätt att beviljas flyktingstatus i en medlemsstat förutsatt att de kan visa att villkoret om upphörande av skydd eller bistånd är uppfyllt med avseende på dem, och

- 2) uttrycket ”skydd eller bistånd av något skäl har upphört” förstås så, att det skydd eller bistånd som de berörda personerna faktiskt hade begagnat sig av inte längre tillhandahålls dem av något skäl som ligger utanför deras kontroll eller är oberoende av deras vilja.