Samling af Afgørelser

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT
E. SHARPSTON
fremsat den 13. september 2012 [1]

Sag C-364/11

Mostafa Abed El Karem El Kott
Chadi Amin A Radi
Hazem Kamel Ismail
mod
Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal
ENSZ Menekültügyi Főbiztosság (intervenient)

(anmodning om præjudiciel afgørelse indgivet af Fővárosi Bíróság (Ungarn))

»Direktiv 2004/83/EF — betingelser, der skal opfyldes af tredjelandsstatsborgere eller statsløse personer, som ansøger om flygtningestatus — statsløse personer af palæstinensisk oprindelse, der har påberåbt sig bistand fra UNRWA — betydning af »[h]vis en sådan beskyttelse eller bistand af en eller anden grund er bortfaldet« og »have ret til at blive omfattet af dette direktivs bestemmelser«

1. Domstolen er atter blevet anmodet om at fortolke artikel 12, stk. 1, litra a), i direktiv 2004/83/EF [2] (som reelt gennemfører artikel 1, afsnit D, i Genèvekonventionen af 28. juli 1951 om flygtninges retsstilling [3] i EU-lovgivningen) for så vidt angår betydningen af »at blive omfattet af dette direktivs bestemmelser«, som palæstinensiske flygtninge, der har nydt beskyttelse eller bistand fra UNRWA [4], har ret til, hvis »en sådan beskyttelse eller bistand af en eller anden grund er bortfaldet«.

2. Spørgsmål vedrørende fortolkningen af begge udtryk blev i næsten samme vendinger første gang rejst i Bolbol-sagen [5]. I nævnte sag havde sagsøgeren imidlertid ikke *nydt* beskyttelse eller bistand fra UNRWA, inden hun forlod Gazastriben for at søge asyl i Ungarn (hendes ansøgning var baseret på *ret* til beskyttelse eller bistand). Domstolen fandt det således hverken nødvendigt at tage stilling til de betingelser, hvorunder beskyttelse eller bistand af en eller anden grund må anses for bortfaldet, eller arten af de ydelser i henhold til direktivet, som et sådant bortfald giver ret til.

1 — Originalsprog: engelsk.

2 — Rådets direktiv 2004/83/EF af 29.4.2004 om fastsættelse af minimumsstandarder for anerkendelse af tredjelandsstatsborgere eller statsløse som flygtninge eller som personer, der af anden grund behøver international beskyttelse, og indholdet af en sådan beskyttelse (EUT L 304, s. 12, herefter »direktiv 2004/83« eller »direktivet«). Det er nu blevet afløst af Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2011/95/EU af 13.12.2011 om fastsættelse af standarder for anerkendelse af tredjelandsstatsborgere eller statsløse som personer med international beskyttelse, for en ensartet status for flygtninge eller for personer, der er berettiget til subsidiær beskyttelse, og for indholdet af en sådan beskyttelse (EUT L 337, s. 9), som ikke ændrer indholdet af de væsentlige bestemmelser, der er relevante i den foreliggende sag.

3 — *United Nations Treaty Series*, bind 189, s. 150, nr. 2545 (1954), herefter »konventionen«.

4 — De Forenede Nationers Hjælpeorganisation for Palæstinaflygtninge i Mellemøsten. UNRWA's mandat blev sidst forlænget indtil den 30.6.2014 ved Generalforsamlingens resolution 65/98 af 10.12.2010.

5 — Dom af 17.6.2010, sag C-31/09, Sml. I, s. 5539.

3. I mit forslag til afgørelse i Bolbol-sagen beskæftigede jeg mig imidlertid med disse emner. I vidt omfang er den relevante historiske og juridiske baggrund fastlagt i nævnte forslag og i dommen i nævnte sag; jeg skal her blot gengive nøglebestemmelserne. Der henvises desuden til min i Bolbol-sagen foretagne analyse af de to spørgsmål, som atter er rejst ved Domstolen. Det bemærkes atter, at jeg kun skal gengive så meget af det, som skønnes nødvendigt.

Nøglebestemmelser

4. Konventionens artikel 1, afsnit A, stk. 2, første afsnit, definerer en »flygtning« som enhver person, der »som følge af velbegrundet frygt for forfølgelse på grund af sin race, religion, nationalitet, sit tilhørsforhold til en særlig social gruppe eller sine politiske anskuelser befinder sig uden for det land, i hvilket han har statsborgerret, og som ikke er i stand til – eller på grund af sådan frygt ikke ønsker – at søge dette lands beskyttelse; eller som ikke har nogen statsborgerret og […] befinder sig uden for det land, hvor han tidligere havde fast bopæl, og ikke er i stand til – eller på grund af sådan frygt ikke ønsker – at vende tilbage dertil«.

5. Konventionens artikel 1, afsnit D, har følgende ordlyd:

»Denne konvention skal ikke finde anvendelse på personer, som for nærværende nyder beskyttelse eller bistand fra andre organer eller institutioner under De Forenede Nationer end De Forenede Nationers højkommissær for flygtninge [6].

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

6. Det bemærkes, at på fransk, der er konventionens andet autentiske sprog, er sidste del af andet punktum sålydende: »ces personnes bénéficieront de plein droit du régime de cette convention« (»disse personer skal uden videre være omfattet af ordningen i denne konvention«).

7. Direktivets artikel 2, litra c), der gengiver konventionen, definerer en »flygtning« som en tredjelandsstatsborger, som i kraft af en velbegrundet frygt for forfølgelse på grund af race, religion, nationalitet, politisk anskuelse eller tilhørsforhold til en bestemt social gruppe opholder sig uden for det land, hvor den pågældende er statsborger, og som ikke kan eller, på grund af en sådan frygt, ikke vil påberåbe sig dette lands beskyttelse, eller en statsløs person, som opholder sig uden for det land, hvor han tidligere havde sit sædvanlige opholdssted, af samme grunde som anført ovenfor, og som ikke kan eller, på grund af en sådan frygt, ikke vil vende tilbage til dette land, og som ikke er omfattet af artikel 12«.

6 — Det er ubestridt, at vendingen »andre organer eller institutioner under De Forenede Nationer end De Forenede Nationers højkommissær for flygtninge« siden 1958 faktisk kun har henvist til UNRWA. Det eneste andet organ eller den eneste anden institution, som nogensinde har ydet beskyttelse eller bistand til flygtninge (De Forenede Nationers Kommission for Koreas genopbygning (UNKRA)), ophørte med sine aktiviteter det år. Undtagen hvor andet er anført, vil jeg derfor behandle »andre organer eller institutioner under De Forenede Nationer end De Forenede Nationers højkommissær for flygtninge« og »UNRWA« som ækvivalente. Det er også ubestridt, at UNRWA hverken blev oprettet til at yde palæstinensiske flygtninge »beskyttelse« eller nogensinde har ydet en sådan beskyttelse. UNRWA kan ikke yde andet end »bistand«. Jeg skal derfor snarere henvise til »bistand fra UNRWA« end til »beskyttelse eller bistand fra UNRWA«.

8. Direktivets artikel 12, stk. 1, der er indeholdt i kapitel III (anerkendelse som flygtning), afspejler konventionens artikel 1, afsnit D. Den fastsætter:

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

a) den pågældende falder inden for anvendelsesområdet for artikel 1, afsnit D, i Genèvekonventionen om beskyttelse eller bistand fra andre FN-organer eller -agenturer end De Forenede Nationers Højkommissariat for Flygtninge. Hvis en sådan beskyttelse eller bistand af en eller anden grund er bortfaldet, uden at de pågældendes stilling er definitivt afgjort i overensstemmelse med de relevante resolutioner, der er vedtaget af FN's Generalforsamling, skal sådanne personer uden videre have ret til at blive omfattet af dette direktivs bestemmelser [7].

[…]«

9. Det kan også være hensigtsmæssigt at iagttage følgende bestemmelser, som opstiller de rammer, inden for hvilke artikel 12, stk. 1, litra a), finder anvendelse.

10. I henhold til direktivets artikel 13, som er indeholdt i kapitel IV (Flygtningestatus), skal flygtningestatus tildeles tredjelandsstatsborgere eller statsløse, der kan anerkendes som flygtninge i medfør af kapitel II (Vurdering af ansøgninger om international beskyttelse) og III (Anerkendelse som flygtning). Hvad angår vurderingen kræver artikel 4, at ansøgninger vurderes ud fra det specifikke sagsforhold, idet der samtidig tages hensyn til en bred vifte af relevante omstændigheder, som ansøgeren skal fremlægge bevis for.

11. Kapitel V omhandler retten til subsidiær beskyttelse, og kapitel VI omhandler subsidiær beskyttelsesstatus. Artikel 18 fastsætter, at tredjelandsstatsborgere eller statsløse, der er berettiget til denne beskyttelse i medfør af kapitel II og V, tildeles en sådan status. Den i artikel 2, litra e), indeholdte definition af en person, der er berettiget til subsidiær beskyttelse, svarer til definitionen af en flygtning, men adskiller sig i det væsentlige ved, at kriteriet om velbegrundet frygt for forfølgelse (som medlem af en gruppe) er afløst af kriteriet om en reel risiko for at lide alvorlig overlast (som enkeltperson).

12. Direktivets kapitel VII (artikel 20-34) fastlægger indholdet af international beskyttelse (såvel flygtningestatus som subsidiær beskyttelsesstatus) uden at berøre de rettigheder, der er fastsat i konventionen (artikel 20, stk. 1 og 2). Medlemsstaterne overholder princippet om non-refoulement i overensstemmelse med deres internationale forpligtelser. I henhold til artikel 21, stk. 1, skal medlemsstaterne overholde princippet om non-refoulement i overensstemmelse med deres internationale forpligtelser. Generelt er indholdet af beskyttelsen den samme for såvel flygtningestatus som subsidiær beskyttelsesstatus. De grundlæggende forskelle vedrører udstedelse af opholdstilladelser og rejsedokumenter, idet flygtningestatus snarere giver øgede rettigheder [8].

De faktiske omstændigheder, retsforhandlingerne og de præjudicielle spørgsmål

13. Hovedsagen vedrører tre statsløse personer af palæstinensisk oprindelse, som ankom til Ungarn for at ansøge om flygtningestatus efter at være flygtet fra Libanon, hvor de havde boet i flygtningelejre, inden for hvilke UNRWA ydede bistand såsom undervisning, sundhed, nødhjælp og sociale tjenester.

7 — Selv om andet punktums sidste led i den engelske version ordret gengiver konventionens ordlyd (idet alene ordet »konvention« er afløst af »direktiv«), anvender den franske tekst en anden ordlyd: »ces personnes pourront ipso facto se prévaloir de la présente directive« (»sådanne personer kan uden videre påberåbe sig dette direktiv«). Kommissionens befuldmægtigede forklarede under retsmødet, at det havde været hensigten at koncipere samtlige sprogversioner af direktivet ud fra den engelske version af konventionen, og den franske version af direktivets artikel 12, stk. 1, litra a), andet punktum, er faktisk tættere på den engelske version end andet afsnit i konventionens artikel 1, afsnit D.

8 — Andre forskelle vedrørende adgang til beskæftigelse, lægehjælp og integrationsfaciliteter er nu blevet fjernet ved det i fodnote 2 nævnte direktiv 2011/95.

14. Det fremgår af forelæggelsesafgørelsen, at Mostafa Abed El Karem El Kott boede i Ein el-Hilweh-lejren. Han arbejdede uden for lejren, men idet han tjente for lidt til at forsørge sin familie, begyndte han at sælge alkohol i lejren. Militanter fra Jund el-Sham-gruppen satte herefter ild til hans hus, der nedbrændte, og truede ham. Han forlod lejren og flygtede fra Libanon, hvor han følte sig sikker på at blive fundet. I Ungarn har Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal (den kompetente myndighed i sager om indvandring og statsborgerskab, herefter »BAH«) ikke anerkendt ham som flygtning, men myndigheden udstedte et påbud om non-refoulement, hvorefter han ikke kunne sendes tilbage.

15. Chadi Amin A Radi mistede sit hjem i Nahr el Bared-lejren, da det blev ødelagt under sammenstød mellem den libanesiske hær og Fatah al-Islam. Hans families hjem og forretning gik også tabt. Eftersom der ikke var plads til dem i den nærliggende Baddawi-lejr, boede han, hans forældre og hans søskende hos en bekendt i Tripoli. De blev imidlertid forhånet og mishandlet af libanesiske soldater, og disse foretog vilkårlige anholdelser af dem og torturerede og ydmygede dem. Chadi Amin A Radi forlod Libanon sammen med sin fader, idet de var af den opfattelse, at de som palæstinensere ikke havde nogen rettigheder. Heller ikke i hans tilfælde har BAH anerkendt ham som flygtning, men myndigheden udstedte et påbud om non-refoulement.

16. Hazem Kamel Ismail boede sammen med sin familie i Ein el-Hilweh-lejren. Under væbnede sammenstød mellem Fatah og Jund el-Sham ønskede ekstremister at benytte taget på hans hus. Da han nægtede, blev han truet og mistænkt for at være agent for fjenden. Idet han ikke var i stand til at søge beskyttelse hos nogen organisation, flygtede han til Beirut sammen med sin familie. Da de ikke følte sig sikre der, flygtede de til Ungarn. Han har foruden fotografier af deres vandaliserede hjem fremlagt et certifikat fra Palestinian People's Committee (den palæstinensiske folkekomité), hvorved det attesteredes, at de havde været nødsaget til at forlade Ein el-Hilweh-lejren af sikkerhedsårsager og på grund af trusler fra radikale islamister. BAH har ikke anerkendt Hazem Kamel Ismail som flygtning, men har tildelt familien subsidiær beskyttelse.

17. Det blev under retsmødet bekræftet, at BAH under behandlingen af deres ansøgninger behandlede Mostafa Abed El Karem El Kott, Chadi Amin A Radi og Hazem Kamel Ismail som almindelige ansøgere om flygtningestatus, vurderede deres ansøgninger i henhold til direktiv 2005/85[9] og nåede frem til, at de ikke opfyldte de i artikel 2, litra c), i direktiv 2004/83 fastsatte kriterier. Myndigheden finder således, at de falder inden for direktivets personelle anvendelsesområde, men ikke, at de har ret til at blive anerkendt som flygtninge alene af den grund, at de tidligere, men ikke længere, nød bistand fra UNRWA.

18. Alle tre har anlagt sag ved Fővárosi Bíróság (retten i Budapest), idet de bestrider BAH's afslag på at anerkende dem som flygtninge. ENSZ Menekültügyi Főbiztosság (De Forenede Nationers Højkommissær for Flygtninge, herefter »UNHCR«) er i hovedsagen indtrådt som intervenient.

19. Fővárosi Bíróság anmoder om en præjudiciel afgørelse af følgende spørgsmål:

»I henhold til artikel 12, stk. 1, litra a), i Rådets direktiv 2004/83/EF:

1) Indebærer retten til at blive omfattet af direktivets bestemmelser en anerkendelse af personen som flygtning eller den ene eller den anden af de to former for beskyttelse, som er omfattet af direktivets anvendelsesområde (anerkendelse af personen som flygtning og ydelse af en subsidiær beskyttelse), efter medlemsstatens valg, eller indebærer retten til at blive omfattet af direktivets bestemmelser i givet fald, at ingen af disse to former for beskyttelse anerkendes automatisk, men udelukkende, at personen er omfattet af direktivets personelle anvendelsesområde?

9 — Rådets direktiv 2005/85/EF af 1.12.2005 om minimumsstandarder for procedurer for tildeling og fratagelse af flygtningestatus i medlemsstaterne (EUT L 326, s. 13).

2) Indebærer et ophold uden for den zone, hvor organet opererer, et ophør af organets virksomhed, et ophør af muligheden for at være omfattet af en sådan beskyttelse eller en sådan bistand fra organet – eller eventuelt en hindring, som den pågældende ikke har indflydelse på, og som udspringer af legitime eller objektive grunde, der bevirker, at den person, som har ret til beskyttelsen eller bistanden, ikke har adgang hertil – at beskyttelsen eller bistanden fra organet er ophørt?«

20. Det første af disse spørgsmål er ordret identisk med det tredje spørgsmål, som samme ret forelagde i Bolbol-sagen; det andet er i det væsentlige identisk med det andet spørgsmål, der blev forelagt i nævnte sag.

21. Der er indgivet skriftlige indlæg af Hazem Kamel Ismail, UNHCR, den belgiske, tyske, franske, ungarske og rumænske regering, Det Forenede Kongeriges regering og Kommissionen, som alle var til stede under retsmødet den 15. maj 2012. Skriftlige indlæg på vegne af Mostafa Abed el Karem el Kott og Chadi Amin A Radi blev modtaget 18 dage efter udløbet af den tomånedersfrist, som er fastsat i artikel 23, stk. 2, i statutten for Den Europæiske Unions Domstol. De blev derfor sendt tilbage. De nævnte parters advokat reagerede ikke på opfordringen til at deltage i retsmødet.

Bedømmelse

Indledning

22. I mit forslag til afgørelse i Bolbol-sagen behandlede jeg de forelagte spørgsmål ved først at betragte fortolkningen af konventionen og herefter at overføre resultaterne af denne fortolkning til direktivet med henblik på at besvare de egentlige spørgsmål, som var forelagt [10].

23. Indledningsvis udledte jeg en række vejledende principper af konventionen. Kort skitseret:

— Alle ægte flygtninge har krav på beskyttelse og bistand.

— Der skal ydes særbehandling og vises hensyn til fordrevne palæstinensere.

— De fordrevne palæstinensere, som nyder bistand fra UNRWA, kan ikke ansøge om flygtningestatus som administreret af UNHCR.

— De fordrevne palæstinensere, der er omfattet af artikel 1, afsnit D, andet punktum, er imidlertid berettigede til at nyde konventionens fordele og ophører ikke blot med at være udelukket fra konventionens anvendelsesområde.

— Betingelsen om, at bistanden skal være bortfaldet, kan ikke fortolkes på en måde, som ville resultere i, at sådanne personer sidder fast i UNRWA-zonen uden mulighed for at påberåbe sig flygtningestatus et andet sted, indtil situationen i Palæstina er løst og UNRWA nedlagt.

— Nævnte betingelse kan heller ikke give enhver fordrevet palæstinenser ret til at forlade UNRWA-zonen frivilligt og påberåbe sig automatisk flygtningestatus et andet sted.

10 — Domstolen tog alene stilling til fortolkningen af direktivet, men læst på en sådan måde, der sikrede, at principperne i konventionen, i de andre relevante traktater, som der henvises til i artikel 78, stk. 1, TEUF og i chartret om grundlæggende rettigheder, er overholdt (jf. præmis 36-38 og den deri nævnte retspraksis). Artikel 78, stk. 1, TEUF kræver, at den fælles asylpolitik er i overensstemmelse med konventionen, dennes protokol af 1967 og »andre relevante traktater« (som ikke er nærmere specificeret).

— De to punktummer i artikel 1, afsnit D, bør læses sammen med henblik på at skabe en rimelig balance mellem behandling af fordrevne palæstinensere og behandling af andre potentielle flygtninge [11].

24. Af disse principper udledte jeg herefter en række konklusioner:

— En fordrevet palæstinenser er udelukket fra konventionens anvendelsesområde, mens vedkommende nyder bistand fra UNRWA (ingen overlapning mellem UNRWA og UNHCR).

— En fordrevet palæstinenser, som ikke nyder bistand fra UNRWA, er ikke udelukket fra konventionens anvendelsesområde, men skal behandles som enhver anden, der ansøger om flygtningestatus (universel beskyttelse; ingen overlapning mellem UNRWA og UNHCR).

— En fordrevet palæstinenser, der har nydt bistand fra UNRWA, men som ikke længere kan ydes denne bistand, ophører med at være udelukket fra konventionens anvendelsesområde (universel beskyttelse).

Hvorvidt vedkommende herefter er berettiget til at nyde de i konventionen omhandlede fordele, afhænger af årsagen til, at vedkommende ikke længere kan ydes en sådan bistand:

– Hvis det er resultatet af omstændigheder, over hvilke vedkommende ikke havde nogen kontrol, har vedkommende automatisk ret til flygtningestatus (særbehandling og særligt hensyn).

— Hvis det skyldes vedkommendes egen fri vilje, kan vedkommende ikke påberåbe sig automatisk flygtningestatus, men kan ligesom enhver anden ansøge om flygtningestatus (universel beskyttelse; retfærdig behandling og forholdsmæssig fortolkning) [12].

25. Idet jeg overførte disse konklusioner til fortolkningen af direktivet, nåede jeg for så vidt angår det andet og det tredje forelagte spørgsmål frem til, at

— »beskyttelse eller bistand er bortfaldet«, når den pågældende person af årsager, som ikke skyldes vedkommendes egen fri vilje, ikke længere har adgang til den beskyttelse eller bistand, som vedkommende tidligere nød, og

— »at blive omfattet af dette direktivs bestemmelser« betyder anerkendelse som flygtning og automatisk indrømmelse af flygtningestatus [13].

26. På baggrund af proceduren i denne sag har Domstolen nu et mere komplet sæt af bemærkninger, som udbygger dem, der blev fremsat i Bolbol-sagen, og som tager hensyn til dommen i nævnte sag. Efter en nøje vurdering af de nye bemærkninger adskiller mine konklusioner sig ikke grundlæggende fra dem, som jeg drog i Bolbol-sagen. Jeg henviser derfor Domstolen til min udførlige analyse i nævnte sag. På ét punkt har min opfattelse imidlertid i et vist omfang ændret sig [14], om end det ikke er et punkt, som direkte påvirker de besvarelser, der skal gives til de forelagte spørgsmål.

11 — Jf. punkt 48-56 i forslaget til afgørelse.

12 — Jf. punkt 90 i forslaget til afgørelse.

13 — Jf. punkt 111 i forslaget til afgørelse. Udtrykt mere detaljeret betyder de pågældende »fordele« for så vidt angår personer, der er omfattet af direktivets artikel 12, stk. 1, litra a), anerkendelse som flygtning med det resultat, at sådanne personer alene får ret til at blive tildelt flygtningestatus.

14 — Jf. nedenfor, punkt 52 ff.

27. Inden jeg atter betragter de besvarelser og stadig inden for dette indledende afsnit, finder jeg det nyttigt at undersøge dette punkt og gennemgå en række af de andre bemærkninger, hvis relevans fremgår mere klart i denne procedure, og som kan belyse den sammenhæng, hvori mine synspunkter skal betragtes. Jeg skal i henhold hertil vurdere (i) de bestemmelser, Domstolen skal tage hensyn til ved fortolkningen af direktivets artikel 12, stk. 1, litra a), (ii) påstanden om, at der ud fra nævnte bestemmelse kan identificeres en særskilt kategori af flygtninge, der kan sammenlignes med den i artikel 2, litra c), identificerede kategori, (iii) de forskellige typer af situationer, hvori en person kan befinde sig i henhold til artikel 12, stk. 1, litra a), (iv) den personelle og tidsmæssige rækkevidde af den i nævnte bestemmelse fastsatte udelukkelse fra at blive anerkendt som flygtning (det er på dette punkt, jeg har ændret min opfattelse) og (v) den indbyrdes forbindelse mellem spørgsmålene. Jeg skal derefter kort skitsere viften af de til disse spørgsmål foreslåede besvarelser, inden jeg et for et behandler selve spørgsmålene.

Den relevante bestemmelse

28. Domstolen er blevet anmodet om at fortolke direktivets artikel 12, stk. 1, litra a), navnlig udtrykkene »uden videre have ret til at blive omfattet af dette direktivs bestemmelser« og »[h]vis en sådan beskyttelse eller bistand af en eller anden grund er bortfaldet«. Denne bestemmelse findes i 22 sprogversioner, der alle har samme gyldighed, men som særligt hvad angår første punktum desværre ikke indeholder ordrette ækvivalenter.

29. Det fremgår af fast retspraksis, at den formulering, der er anvendt i en sprogversion af en EU-retlig bestemmelse, ikke alene kan tjene som grundlag for fortolkning eller tillægges større betydning end øvrige sprogversioner. De forskellige versioner skal snarere fortolkes ensartet; når der er uoverensstemmelse mellem versionerne, skal den pågældende bestemmelse fortolkes på baggrund af formålet med og den almindelige opbygning af det regelsæt, som den indgår i[15].

30. I den foreliggende sag henviser første punktum i direktivets artikel 12, stk. 1, litra a), til (stk. 1 i) konventionens artikel 1, afsnit D, mens andet punktum i det væsentlige henviser til sidstnævntes stk. 2. Konventionen angiver den kontekst, som direktivet, der hyppigt henviser til konventionen, indgår i, og bidrager hermed til at vise den almindelige opbygning af og formålet med direktivet. Den foreligger kun i to autentiske sprogversioner med samme gyldighed, nemlig engelsk og fransk. Igen bemærkes dog, at de to versioner af artikel 1, afsnit D, ikke indeholder ordrette ækvivalenter[16].

31. Kommissionen har anført, at hvor direktivet har søgt at gengive konventionens bestemmelser, var det hensigten at afspejle den engelske version af sidstnævnte[17].

32. Jeg er derfor af den opfattelse, at selv om Domstolen anmodes om en fortolkning af direktivets artikel 12, stk. 1. litra a), må den henvise til konventionens artikel 1, afsnit D, når den skal foretage denne fortolkning. I denne forbindelse bør Domstolen i første række tage hensyn til den engelske version af nævnte bestemmelse, som dannede grundlag for den tilsvarende bestemmelse i direktivet. Da den engelske og franske version af konventionen imidlertid har samme gyldighed, er det nødvendigt at sikre sig, at fortolkningen også stemmer overens med den franske version af artikel 1, afsnit D.

15 — Jf. senest dom af 28.6.2012, sag C-19/11, Geltl, præmis 43 og den deri nævnte retspraksis.

16 — Jf. punkt 6 ovenfor.

17 — Jf. fodnote 7 ovenfor.

Kategorier af flygtninge

33. Under retsmødet anførte UNHCR, at konventionens artikel 1 i virkeligheden omfattede tre kategorier af personer, som skal indrømmes flygtningestatus. I henhold til artikel 1, afsnit A, skulle de flygtninge, der tidligere var blevet anerkendt i henhold til forskellige instrumenter fra før Anden Verdenskrig (»historiske« flygtninge), og de flygtninge, som opfyldte kriteriet om »velbegrundet frygt for forfølgelse«, umiddelbart indrømmes flygtningestatus. Den tredje kategori, navnlig palæstinensiske flygtninge, der blev ydet UNRWA-bistand, fandtes i artikel 1, afsnit D. Deres berettigelse til en sådan status, om end reel, blev opsat, indtil en bestemt begivenhed var indtruffet. Følgelig skal direktivets artikel 12, stk. 1, litra a), ifølge UNHCR også fortolkes således, at den definerer en kategori af personer, der er berettiget til opsat flygtningestatus.

34. For at vurdere denne opfattelse må der tages hensyn til strukturen af konventionens artikel 1 som en helhed, idet det skal holdes for øje, at artikel 1, afsnit D, stk. 2, var en sen ændring, der havde til formål at afklare stk. 1's anvendelsesområde[18]. Indholdet af konventionens artikel 1 er, for så vidt som artiklen stadig er relevant i forbindelse med ansøgninger om flygtningestatus i EU-medlemsstaterne, afspejlet i direktivets artikel 2, litra c), artikel 11 og artikel 12. Der er ingen grund til at antage, at hensigten med omordningen på nogen måde var at ændre det strukturelle forhold, som fremgår af konventionens artikel 1.

35. Artikel 1, afsnit A, omfatter faktisk to kategorier af flygtninge: historiske flygtninge og de flygtninge, som opfyldte kriteriet om »velbegrundet frygt for forfølgelse«[19] (artikel 1, afsnit B, som ikke har mere end marginal relevans noget sted, og ingen i EU, nuancerer til dels definitionen på den anden kategori). Artikel 1, afsnit C, opregner herefter en række omstændigheder, under hvilke konventionen ikke længere finder anvendelse på en person, der omfattes af bestemmelserne i artikel 1, afsnit A[20]. De sidste tre afsnit – artikel 1, afsnit D, E og F[21] – fastlægger kategorier af personer, som konventionen »ikke [skal] finde anvendelse på«. Konventionens artikel 2-34[22] fastlægger dernæst flygtninges status, rettigheder og forpligtelser.

36. Denne struktur er sammenhængende og klar. Der er flygtninge som omhandlet i artikel 1, afsnit A, på hvem konventionen (navnlig artikel 2-34) finder anvendelse; der er personer, på hvem konventionen som følge af en ændring af omstændighederne ikke længere finder anvendelse (artikel 1, afsnit C); og der er personer, på hvem konventionen som følge af allerede eksisterende omstændigheder ikke finder anvendelse. For så vidt angår den sidste gruppe findes der tre kategorier: To (artikel 1, afsnit D og E) er udelukket som følge af nuværende omstændigheder (nydelse af beskyttelse eller bistand, eller anerkendelse som havende de rettigheder og pligter, der er knyttet til besiddelse af statsborgerret i det land, i hvilket vedkommende har bosat sig), den tredje (artikel 1, afsnit F) er udelukket som følge af tidligere omstændigheder (begåelse af bestemte kriminelle handlinger).

37. Der er intet grundlag for at antage, at en bestemmelse, der som artikel 1, afsnit D, indledes med ordene »Denne konvention skal ikke finde anvendelse på […]«, faktisk fastsætter en kategori af personer, som konventionen finder anvendelse på. Denne bestemmelses stk. 2 har klart til formål at belyse de omstændigheder, under hvilke udelukkelse som følge af nydelse af beskyttelse eller bistand bortfalder, og status for den person, for hvem udelukkelsen er bortfaldet.

18 — Jf. *Commentary on the 1951 Convention relating to the status of refugees and its 1967 protocol*, ed. Zimmerman, Oxford 2011, s. 543f.

19 — Jf. punkt 4 ovenfor, som er gengivet i direktivets artikel 2, litra c). Direktivet omfatter imidlertid ikke den første kategori, formentlig fordi der i 2004 ikke længere var noget anvendelsesområde for »historiske« flygtninge, der ville ansøge om flygtningestatus i en medlemsstat.

20 — De samme omstændigheder er fastsat i direktivets artikel 11.

21 — Disse kategorier er henholdsvis fastsat i direktivets artikel 12, stk. 1, litra a), artikel 12, stk. 1, litra b), og artikel 12, stk. 2.

22 — Som i det væsentlige svarer til direktivets artikel 20-34.

38. Jeg er derfor ikke enig i, at konventionens artikel 1, afsnit D – eller følgelig direktivets artikel 12, stk. 1, litra a), der indledes med ordene: »En tredjelandsstatsborger eller statsløs er udelukket fra at blive anerkendt som flygtning, hvis […]« – fastsætter en kategori af flygtninge. Dette betyder imidlertid ikke, at virkningen af stk. 2 ikke kan bestå i at tildele en senere berettigelse til flygtningestatus til de personer, på hvem det finder anvendelse.

Eventuelle følgevirkninger af direktivets artikel 12, stk. 1, litra a)

39. Med henblik på at vurdere de forelagte spørgsmål er det nyttigt at have en klar opfattelse af de forskellige situationer, som en person i henhold til direktivets artikel 12, stk. 1, litra a), kan befinde sig i, og af, hvad disse situationer kan medføre for den pågældende person. Der synes for mig at være tre sådanne mulige situationer.

40. Eftersom artikel 12, stk. 1, indledes med ordene: »En tredjelandsstatsborger eller statsløs er udelukket fra at blive anerkendt som flygtning, hvis […]«, kan en persons situation, når den efterfølgende betingelse er opfyldt, i henhold til artikel 12, stk. 1, *for det første* bestå i at være »udelukket fra at blive anerkendt som flygtning«.

41. Hvis en person er »udelukket fra at blive anerkendt som flygtning« i henhold til direktivet, kan vedkommende ikke støtte sig på dette instrument med henblik på at påberåbe sig en ret til anerkendelse som flygtning eller den status, som følger af en sådan anerkendelse. Enhver ansøgning, som den pågældende person indgiver, må afvises, uanset om vedkommende er omfattet af den i direktivets artikel 2, litra c), fastsatte definition.

42. Jeg skal imidlertid understrege, at en sådan udelukkelse kun kan gælde den enkelte persons ret til at *påberåbe* sig flygtningestatus i henhold til EU-retten, og at den ikke påvirker statens ret til at *tildele* en sådan status. Direktivets artikel 3 tillader udtrykkeligt medlemsstaterne at »indføre eller opretholde gunstigere standarder for fastsættelse af, hvem der kan anerkendes som flygtninge«. EU-retten er på ingen måde til hinder for, at en medlemsstat tildeler flygtningestatus til en person, uanset omstændighederne.

43. Ligeledes bemærkes, at direktivet for så vidt angår personer, der løber en reel risiko for at lide alvorlig overlast, ikke alene regulerer flygtningestatus i medlemsstaterne, men også subsidiær beskyttelse. I henhold til artikel 15, litra c), omfatter sådan overlast en »alvorlig og individuel trussel mod en civilpersons liv eller fysiske integritet som følge af vilkårlig vold i forbindelse med international eller intern væbnet konflikt«, hvilket udgør en definition, som i dag kan være særligt relevant for palæstinensiske flygtninge i Syrien. Artikel 12, stk. 1, litra a), omhandler alene flygtningestatus. Bestemmelsen udelukker ingen fra subsidiær beskyttelse; ej heller omhandler de bestemmelser, som faktisk fastsætter udelukkelse fra subsidiær beskyttelse (i direktivets artikel 17), på nogen måde nydelse af beskyttelse eller bistand fra et FN-organ eller -agentur. Følgelig er retten til eller tildeling af subsidiær beskyttelse fuldstændig uberørt af artikel 12, stk. 1, litra a).

44. Uagtet om en person udelukkes fra flygtningestatus, skal medlemsstaterne endelig overholde princippet om non-refoulement i overensstemmelse med deres internationale forpligtelser (direktivets artikel 21).

45. En *anden* eventuel situation er naturligvis, at en person *ikke* er »udelukket fra at blive anerkendt som flygtning« i henhold til direktivets artikel 12, stk. 1, litra a), fordi vedkommende ikke »for nærværende nyder beskyttelse eller bistand fra andre organer eller institutioner under De Forenede Nationer end De Forenede Nationers højkommissær for flygtninge« som omhandlet i konventionens artikel 1, afsnit D.

46. Under disse omstændigheder – og kun disse – er det klart, at den pågældende person ikke har nogen umiddelbar og automatisk ret til flygtningestatus, men alene ret til få sin ansøgning om en sådan status behandlet i overensstemmelse med de rette procedurer [23]: ansøgningen skal ikke længere afvises. Den pågældende person har kun ret til flygtningestatus, hvis det under sådanne procedurer bliver godtgjort, at vedkommende er omfattet af den i direktivets artikel 2, litra c), fastsatte definition på en flygtning. I Bolbol-sagen var dette tilfældet for ansøgeren, der aldrig havde påberåbt sig bistand fra UNRWA.

47. Såfremt andet punktum i direktivets artikel 12, stk. 1, litra a) (og konventionens artikel 1, afsnit D, stk. 2) ikke fandtes, ville det være logisk at udlede heraf, at en person, som ikke længere nød en sådan beskyttelse eller bistand, også ville befinde sig i samme situation.

48. For så vidt angår bortfald af beskyttelse eller bistand fastsætter nævnte bestemmelse imidlertid udtrykkeligt: »Hvis en sådan beskyttelse eller bistand af en eller anden grund er bortfaldet, uden at de pågældendes stilling er definitivt afgjort i overensstemmelse med de relevante resolutioner, der er vedtaget af FN's Generalforsamling, skal sådanne personer uden videre have ret til at blive omfattet af dette direktivs bestemmelser.«

49. Ordene »skal […] uden videre have ret til at blive omfattet af dette direktivs [denne konventions] bestemmelser« (eller på fransk »bénéficieront de plein droit du regime de cette Convention«) antyder således en *tredje* mulighed, nemlig at en person, for hvem bistand fra UNRWA »af en eller anden grund er bortfaldet«, skal anerkendes som flygtning, uanset om vedkommende er omfattet af definitionen i direktivets artikel 2, litra c). Den forelæggende rets første spørgsmål vedrører særligt denne mulighed.

Den personelle og tidsmæssige rækkevidde af udelukkelsen fra at blive anerkendt som flygtning

50. Det fremgår klart af Bolbol-dommen, at en person ikke er »udelukket fra at blive anerkendt som flygtning« i henhold til direktivets artikel 12, stk. 1, litra a), første punktum, hvis vedkommende ikke har påberåbt sig bistand fra UNRWA. Det fremgår ligeledes af nævnte bestemmelses andet punktum, at en person – uanset om vedkommende indrømmes yderligere rettigheder – ikke er udelukket fra at blive anerkendt som flygtning, når »en sådan beskyttelse eller bistand af en eller anden grund er bortfaldet, uden at de pågældendes stilling er definitivt afgjort i overensstemmelse med de relevante resolutioner, der er vedtaget af FN's Generalforsamling«. Derimod er de personer, som »for nærværende nyder« bistand fra UNRWA, udelukket.

51. Mindst to medlemsstater – Frankrig og Det Forenede Kongerige – har gjort gældende (og det fremgik implicit af mit forslag til afgørelse i Bolbol-sagen), at udelukkelsen derfor kun gælder, så længe den pågældende person fysisk befinder sig i UNRWA's operationsområde (navnlig Libanon, Syrien, Jordan, Vestbredden og Gazastriben). Så snart personen forlader det område, kan vedkommende ikke længere »for nærværende nyde« bistand fra UNRWA og kan derfor ikke længere udelukkes fra at blive anerkendt som flygtning. Den konklusion, som jeg drog for så vidt angår en sådan persons nøjagtige stilling, sondrede, i modsætning til den af Det Forenede Kongerige dragne, mellem følgevirkningerne af frivillig og ufrivillig udrejse, men jeg var enig med nævnte medlemsstats synspunkt vedrørende ophøret af udelukkelsen.

23 — Dvs. i overensstemmelse med kapitel II i direktiv 2004/83 (nu i direktiv 2011/95) og med direktiv 2005/85, som er nævnt ovenfor i fodnote 9.

52. Jeg finder ikke længere, at dette synspunkt er holdbart, navnlig i henhold til direktivets opbygning. For at ansøge om flygtningestatus i en EU-medlemsstat er det nødvendigt at være fysisk til stede i den stat og derfor være fysisk fraværende fra UNRWA-området. Hvis det blotte fravær fra UNRWA-området var tilstrækkeligt til, at den i direktivets artikel 12, stk. 1, litra a), første punktum, fastsatte udelukkelse var ophørt, ville ingen person, der ansøgte om flygtningestatus i henhold til direktivet, følgelig nogensinde kunne udelukkes, og udelukkelsen ville derfor være betydningsløs [24].

53. Da udelukkelsen må antages at have en faktisk virkning, kan den uanset grunden til udrejse fra UNRWA's operationsområde følgelig ikke bortfalde blot ved denne udrejse. Der må være en ekstra udløser. Det er klart, at der foreligger en sådan udløser, når bistanden er bortfaldet i henhold til artikel 12, stk. 1, litra a), andet punktum. Det står imidlertid tilbage at afgøre, om det forhold at være »omfattet« af direktivets bestemmelser, som der henvises til i nævnte punktum, er begrænset til ophøret af udelukkelsen eller vedrører faktisk indrømmelse af flygtningestatus, og det skal også overvejes, om andre begivenheder kan bringe udelukkelsen til ophør [25].

54. Efter at have vurderet disse indledende problemer vender jeg nu mere specifikt blikket på de forelagte spørgsmål.

De forelagte spørgsmål

Den indbyrdes forbindelse mellem spørgsmålene

55. De to forelagte spørgsmål er indbyrdes forbundne og vedrører desuden de to indbyrdes afhængige led i samme punktum. Med det første spørges der om, hvad der menes med at blive omfattet af direktivets bestemmelser; med det andet spørges der om, hvilken begivenhed der udløser berettigelse til at være således omfattet. De besvarelser, der er foreslået til det første spørgsmål, spænder fra en berettigelse til alene at indgive en ansøgning om flygtningestatus eller subsidiær beskyttelsesstatus til en umiddelbar og automatisk anerkendelse af flygtningestatus med alle de hertil knyttede fordele. De besvarelser, der er foreslået til det andet spørgsmål, spænder fra enhver begivenhed, uanset dens oprindelse, som fører den pågældende person ud af UNRWA-området, til særligt UNRWA's ophør med at eksistere eller i det mindste en begivenhed, der gør det umuligt for nævnte organ at yde bistand. Det er værd at bemærke, at flere af de medlemsstater, som har afgivet indlæg, viser tendens til at opveje en »mere fordelagtig« besvarelse af det ene spørgsmål med en »mindre fordelagtig« besvarelse af det andet. Dette tyder på, at i det mindste disse medlemsstater er af den opfattelse, at besvarelserne påvirker hinanden gensidigt.

Kortfattet beskrivelse af de foreslåede besvarelser

56. I meget grove træk har de, der har afgivet indlæg, anført fem mulige udfald:

(1) Retten til at blive omfattet af direktivets bestemmelser indtræder kun, når UNRWA ophører med at eksistere eller af en anden grund er sat ude af stand til at yde bistand. Indtil da er personer, der nyder bistand fra UNRWA, helt udelukket fra at anerkendes som flygtninge; efter at UNRWA er ophørt med at eksistere eller af en anden grund er sat ude af stand til at yde bistand, kan de pågældende personer ansøge om flygtningestatus på samme vilkår som enhver anden ansøger.

24 — Mange domstole og myndigheder i hele EU har kæmpet med fortolkningen af udelukkelsesklausulen i konventionens artikel 1, afsnit D, første afsnit. Hvis den fortolkning, som Frankrig og Det Forenede Kongerige her har fremhævet, er korrekt, har disse domstole og myndigheder spildt deres tid på at fortolke en bestemmelse, som ikke fandt anvendelse på de sager, der verserede for dem.

25 — Jf. endvidere punkt 80 og 81 nedenfor.

(2) Retten til at blive omfattet af direktivets bestemmelser indtræder kun, når UNRWA ophører med at eksistere eller af en anden grund er sat ude af stand til at yde bistand. Indtil da kan personer, der nyder bistand fra UNRWA, ansøge om flygtningestatus på samme vilkår som enhver anden ansøger, så længe de har en gyldig grund til at befinde sig uden for UNRWA-området; efter at UNRWA er ophørt med at eksistere eller af en anden grund er sat ude af stand til at yde bistand, skal de pågældende personer automatisk anerkendes som flygtninge.

(3) Retten til at blive omfattet af direktivets bestemmelser indtræder, når en person af årsager, som ligger uden for vedkommendes kontrol, er ude af stand til at nyde bistand fra UNRWA. Indtil da er personer, der nyder bistand fra UNRWA, udelukket fra at anerkendes som flygtninge; derefter kan de ansøge om flygtningestatus på samme vilkår som enhver anden ansøger.

(4) Retten til at blive omfattet af direktivets bestemmelser indtræder, når en person af årsager, som ligger uden for vedkommendes kontrol, er ude af stand til at nyde bistand fra UNRWA. Indtil da er personer, der nyder bistand fra UNRWA, udelukket fra at anerkendes som flygtninge; derefter anses de automatisk som flygtninge.

(5) Retten til at blive omfattet af direktivets bestemmelser indtræder, når en person, uanset årsagen, er ude af stand til at nyde bistand fra UNRWA. Indtil da kan personer, der nyder bistand fra UNRWA, ansøge om flygtningestatus på samme vilkår som enhver anden ansøger, så længe de befinder sig uden for UNRWA-området; derefter anerkendes de automatisk som flygtninge.

57. En yderligere variant er foreslået af den nationale ret selv: Retten til at blive omfattet af direktivets bestemmelser kan betyde automatisk tildeling af enten flygtningestatus eller subsidiær beskyttelsesstatus i henhold til et valg, som den pågældende medlemsstat træffer.

Spørgsmål 1 – at blive omfattet af direktivets bestemmelser

58. Det følger af mine indledende betragtninger, at artikel 12, stk. 1, litra a), på ingen måde vedrører subsidiær beskyttelse[26]. De foreslåede besvarelser for så vidt angår det forhold »at blive omfattet af dette direktivs bestemmelser«, som de pågældende personer »uden videre [har] ret« til, kan derfor skæres ned til

— retten til at ansøge om flygtningestatus på samme vilkår som enhver anden ansøger, eller

— faktisk indrømmelse af flygtningestatus.

59. Jeg er stadig af den opfattelse, som jeg gav udtryk for i punkt 85-89 og 103-109 i mit forslag til afgørelse i Bolbol-sagen, hvorefter den omhandlede ret vedrører de til flygtningestatussen knyttede væsentlige fordele, som kun kan nydes, hvis denne status tildeles. Følgelig har de personer, på hvem direktivets artikel 12, stk. 1, litra a), andet punktum, finder anvendelse, ret til faktisk at blive indrømmet flygtningestatus, uanset om de på samme måde, som det er påkrævet af andre ansøgere, er omfattet af den i artikel 2, litra c), fastsatte definition. Jeg skal til de betragtninger, jeg allerede har anført, tilføje følgende.

60. For det første anvender konventionens artikel 1, afsnit D, ordene »ipso facto« på engelsk og »de plein droit« på fransk[27]. Den klart bevidste anvendelse af en sådan ordlyd kan ikke anses for ikke at have nogen betydning. Uanset hvilke nuancer, der må foreligge hvad angår betydningen, gør disse udtryk det klart, at bortfald af beskyttelse eller bistand, i sig selv og uden krav om opfyldelse af andre betingelser, giver anledning til den omhandlede ret. Idet der ikke foreligger betingelser, som skal

26 — Jf. punkt 43 ovenfor.

27 — Jf. punkt 32 ovenfor.

opfyldes for at *ansøge* om flygtningestatus (selv den person, der mindst fortjener det, kan indgive en ansøgning, som vil blive afslået, medmindre ansøgeren er omfattet af definitionen på en flygtning og ikke er udelukket i henhold til en anden bestemmelse), må den ret, som opstår ved bortfald af bistand fra UNRWA, bestå i mere end blot retten til at ansøge om en sådan status. Den må bestå i noget, som ansøgeren ellers skulle have opfyldt bestemte betingelser for at opnå.

61. For det andet skal jeg henlede opmærksomheden på den fulde ordlyd af direktivets artikel 12, stk. 1, litra a), andet punktum: »Hvis en sådan beskyttelse eller bistand af en eller anden grund er bortfaldet, *uden at de pågældendes stilling er definitivt afgjort i overensstemmelse med de relevante resolutioner, der er vedtaget af FN's Generalforsamling*, skal sådanne personer uden videre have ret til at blive omfattet af dette direktivs bestemmelser«. Den betingelse, som jeg har fremhævet, må ikke forbigås. Hvis beskyttelse eller bistand bortfalder, når stillingen for de personer, som tidligere nød beskyttelsen eller bistanden, definitivt *er* blevet afgjort på nævnte måde, kan de efter min opfattelse ganske enkelt ikke længere udelukkes fra at blive anerkendt som flygtninge. I givet fald skal de have mulighed for at påberåbe sig flygtningestatus, hvis de af en eller anden årsag er omfattet af definitionen i artikel 2, litra c). Det kan derfor modsætningsvist heraf sluttes, at når deres stilling således *ikke* er blevet afgjort (men bistanden stadig er bortfaldet af en eller anden grund), må deres status i henhold til direktivet være en anden – igen må »blive omfattet af dette direktivs bestemmelser« dog betyde mere end alene at være udelukket fra muligheden for at blive anerkendt som flygtning, hvis den pågældende person er omfattet af artikel 2, litra c).

62. Det er, således som den tyske og ungarske regering med rette har anført, imidlertid utænkeligt, at det blotte forhold, at beskyttelse eller bistand bortfalder, automatisk skal medføre *fuldstændig betingelsesløs* tildeling af flygtningestatus. Det er ikke kun artikel 12, stk. 1, litra a), der fastsætter udelukkelse fra nævnte status. Vigtigst er, at artikel 12, stk. 2 og 3, udelukker (ligesom konventionens artikel 1, afsnit F) de personer, der har begået, anstiftet til eller på anden måde deltaget i begåelsen af en række særligt alvorlige forbrydelser. I henhold til artikel 11 eller artikel 12, stk. 1, litra b), afhængig af tilfældet, betyder en omstændighedsændring, der groft sagt vedrører en persons tilknytning til et land, hvor han nyder tilfredsstillende og sikrede rettigheder, desuden, at vedkommende ikke kan, eller ikke længere kan, nyde beskyttelse som flygtning [28].

63. Det er også klart, at der i modsætning til den rumænske regerings frygt aldrig kan ske automatisk anerkendelse som flygtning, dvs. anerkendelse uden nogen form for procedure med henblik på at fastslå, at de relevante betingelser er opfyldt [29].

64. Følgelig kan de betingelser, som kan fraviges på grundlag af selve bortfaldet af bistand fra UNRWA, kun være dem, der kræves for at blive anerkendt som flygtning i overensstemmelse med definitionen i direktivets artikel 2, litra c), og retten kan derfor kun bestå i at blive anerkendt som flygtning uden specifikt krav om at godtgøre, at disse betingelser er opfyldt. Den ret til at blive omfattet af direktivets bestemmelser, som artikel 12, stk. 1, litra a), andet punktum, henviser til, består derfor i de fordele, der følger af anerkendelse af flygtningestatus.

65. En sådan anerkendelse skal imidlertid stadig underkastes den betingelse, at den pågældende person ikke er udelukket herfra i henhold til en anden bestemmelse i direktivet. Det vil i overensstemmelse med Bolbol-dommen desuden stadig være nødvendigt for en person, der anmoder om en sådan anerkendelse, at godtgøre, at vedkommende faktisk har påberåbt sig bistand fra UNRWA, og at en sådan bistand er bortfaldet i henhold til direktivets artikel 12, stk. 1, litra a).

28 — De nævnte bestemmelser afspejler henholdsvis konventionens artikel 1, afsnit C og E.

29 — Jf. mit forslag til afgørelse i Bolbol-sagen, som er nævnt i fodnote 5 ovenfor, punkt 94 ff. og dommens præmis 52.

66. Jeg skal tilføje, at fritagelsen fra kravet om at bevise, at betingelserne i direktivets artikel 2, litra c), er opfyldt, for så vidt angår de af artikel 12, stk. 1, litra a), omhandlede personer ikke er så liberal, som den kan synes ved første øjekast. Artikel 2, litra c), og artikel 12, stk. 1, litra a), andet punktum, overlapper til en vis grad hinanden, for så vidt som det er en betingelse for begge, at der ikke foreligger beskyttelse for den omhandlede person. Og UNRWA blev, som jeg har fremhævet [30], ikke oprettet til at yde palæstinensiske flygtninge »beskyttelse«, og organet har aldrig nogensinde ydet en sådan beskyttelse. UNRWA kan ikke yde andet end »bistand«. De af den nationale ret anførte omstændigheder vedrørende de tre sagsøgere i den sag, der verserer for den, antyder desuden, at de libanesiske myndigheder kun kan yde lidt beskyttelse, og det synes meget usandsynligt, at de syriske myndigheder for nærværende befinder sig i en situation, hvor de kan yde beskyttelse til flygtninge på deres område. Kort sagt er der muligvis allerede mange af de personer, som er omfattet af artikel 12, stk. 1, litra a), der opfylder en væsentlig del af den i artikel 2, litra c), fastsatte definition på »flygtning«, idet de ikke er i stand til at påberåbe sig beskyttelse fra det land, hvor den pågældende (var statsborger eller) tidligere havde sit sædvanlige opholdssted.

67. Disse betragtninger bekræfter det synspunkt, som jeg for så vidt angår besvarelsen af det første spørgsmål, der er forelagt i denne sag, allerede har givet udtryk for. Jeg skal imidlertid også beskæftige mig med en af flere medlemsstater fremsat væsentlig indvending mod dette synspunkt. De har gjort gældende, at det forhold at tillade en bestemt kategori af ansøgere at opnå anerkendelse som flygtning uden at skulle bevise, at de i definitionen i direktivets artikel 2, litra c), fastsatte betingelser er opfyldt, hvorimod dette kræves af andre, medfører en uberettiget forskelsbehandling, som er i strid med ligebehandlingsprincippet.

68. Ligebehandlingsprincippet, som er nedfældet i artikel 20 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder, kræver, at ensartede forhold ikke behandles forskelligt, og at forskellige forhold ikke behandles ensartet, medmindre en sådan behandling er objektivt begrundet.

69. I den foreliggende sag betyder min foreslåede fortolkning, at to kategorier af ansøgere om anerkendelse som flygtning – de, der har påberåbt sig bistand fra UNRWA, og de, som af en eller anden grund ikke har – har ret til en sådan anerkendelse (som indebærer, at begge kategorier er omfattet af direktivet på samme måde) under forskellige betingelser. Personer fra den første gruppe – som er en undergruppe af de personer, som har ret til bistand fra UNRWA – skal blot godtgøre, at de har påberåbt sig nævnte beskyttelse eller bistand, og at sidstnævnte er bortfaldet. De personer, der tilhører den anden gruppe – som omfatter resten af dem, der har ret til bistand fra UNRWA – skal ligesom enhver anden ansøger godtgøre, at de er omfattet af den i direktivets artikel 2, litra c), fastsatte definition på en flygtning.

70. De to kategoriers faktiske situation er imidlertid ikke sammenlignelig.

71. De personer, af hvem det kræves, at de skal godtgøre, at de er omfattet af den i direktivets artikel 2, litra c), fastsatte definition på en flygtning, har tidligere levet et relativt normalt liv uafhængigt af ekstern bistand. Omstændighederne har imidlertid siden ændret sig på en sådan måde, at de er flygtet fra det land, hvor de havde statsborgerskab eller sædvanligt ophold. De indtrufne begivenheder kan have været så ulykkelige, at de pågældende personer har befundet sig i en situation, hvor de har en »velbegrundet frygt for forfølgelse på grund af race, religion, nationalitet, politisk anskuelse eller tilhørsforhold til en bestemt social gruppe«. Hvis dette er tilfældet, og hvis de pågældende personer »ikke kan eller, på grund af en sådan frygt, ikke vil« vende tilbage, har de ret til at blive anerkendt som flygtninge.

30 — Jf. ovenfor, fodnote 6, og http://www.unrwa.org/etemplate.php?id=87: »UNRWA […] er ikke ansvarlig for sikkerhed eller lov og orden i lejrene, og har ingen politistyrke eller efterretningstjeneste. Dette ansvar har altid påhvilet den pågældende værtsstat og andre myndigheder.«

72. De personer, der tidligere nød ekstern bistand fra UNRWA, befinder sig ikke i samme situation. Selv om de langt fra levede et normalt liv, nød de den specifikke støtte, som det internationale samfund (løbende) anså for nødvendig. I denne henseende blev der taget vare på dem. De befandt sig i forvejen i en beskyttet situation. En ekstern begivenhed indtrådte herefter med den følge, at deres bistand fra UNRWA bortfaldt, uden at det skyldtes dem. Der er imidlertid ingen særlig grund til at antage, at denne begivenhed nødvendigvis og samtidig vil skabe »en [sådan] velbegrundet frygt for forfølgelse«, at de pågældende personer ville falde ind under ordlyden af direktivets artikel 2, litra c). Ikke desto mindre kan de ikke længere sætte deres lid til den bistand, de tidligere nød fra UNRWA (og nyder således ikke længere den materielle støtte, som tidligere begrundede, at de helt var udelukket fra at falde ind under konventionens anvendelsesområde).

73. Da de omhandlede forhold ikke kan sammenlignes, kræver ligebehandlingsprincippet derfor ikke, at de ikke behandles forskelligt.

74. Det kan hertil indvendes, at i det omfang de to kategorier befinder sig i forskellige faktiske situationer, befinder den »almindelige« person, der ansøger om at blive anerkendt som flygtning, sig ofte i en værre situation end den palæstinensiske ansøger, hvis bistand fra UNRWA pludselig er bortfaldet. Hvorfor skulle sidstnævnte ansøger derfor være fortrinsberettiget til flygtningestatussens fordele?

75. Hvorvidt en palæstinenser, der pludselig ikke længere kan nyde bistand fra UNRWA, i større eller mindre grad end andre kategorier af potentielle flygtninge fortjener dette, er et følelsesmæssigt emne. Jeg er af den opfattelse, at alle ægte potentielle flygtninge abstrakt set fortjener lige meget medfølelse og støtte. Såfremt konventionens artikel 1, afsnit D, kun havde indeholdt første punktum, ville jeg således ikke have haft vanskeligt ved at nå frem til det synspunkt, at en palæstinenser, som tidligere havde nydt bistand fra UNRWA, skulle føres tilbage ind under konventionens anvendelsesområde, når denne bistand var bortfaldet, og derefter behandles som enhver anden, der ansøger om flygtningestatus. Faktum er dog, at artikel 1, afsnit D, ikke indeholder ét, men to punktummer. Jeg læser den fulde tekst således, at det internationale samfund bevidst valgte at yde fordrevne palæstinensere en særlig behandling – en behandling, som på visse punkter er negativ (artikel 1, afsnit D, første punktum) og på andre sikrer fortrinsbehandling (artikel 1, afsnit D, andet punktum). Henset til de faktiske forskelle, som jeg har anført ovenfor, bliver ligebehandlingsprincippet ikke tilsidesat af dette valg (som direktivet troligt gengiver).

Spørgsmål 2 – bortfald af beskyttelse eller bistand

76. Det følger af mine indledende betragtninger, at en person, som har påberåbt sig bistand fra UNRWA, ikke kan »have ret til at blive omfattet af [direktivets] bestemmelser« – han forbliver nemlig i princippet »udelukket fra at blive anerkendt som flygtning« – før denne bistand for så vidt angår den pågældende person »af en eller anden grund er bortfaldet« som omhandlet i artikel 12, stk. 1, litra a) [31]. De foreslåede besvarelser vedrørende den begivenhed, der udløser nævnte ret, kan derfor skæres ned til

— udelukkende UNRWA's ophør med at eksistere eller en anden begivenhed, som gør det umuligt for organet at yde bistand, eller

— enhver begivenhed, som ligger uden for en persons kontrol eller ikke er udtryk for vedkommendes vilje, og som indebærer, at vedkommende ikke kan nyde bistand.

31 — Jf. punkt 52 ff. ovenfor.

77. I mit forslag til afgørelse i Bolbol-sagen (punkt 77-84 og 100-102) nåede jeg frem til det synspunkt, at den sidstnævnte fortolkning var korrekt, og jeg er stadig af den opfattelse, selv om den førstnævnte fortolkning naturligvis kan indordnes under den sidstnævnte, hvilket vil omfatte enhver begivenhed, der gør det umuligt for UNRWA at yde bistand.

78. Jeg finder det ikke nødvendigt at argumentere meget mere til støtte for dette synspunkt. Jeg skal blot fremhæve, at nævnte synspunkt synes at være det, der bedst hænger sammen med den anvendte ordlyd, som i dette tilfælde ikke udviser væsentlige forskelle mellem den engelske og franske version. »Hvis en sådan beskyttelse eller bistand […] er bortfaldet« antyder, at det er beskyttelsen eller bistanden, som skal være bortfaldet; det forhold, at en person selv afstår fra beskyttelsen eller bistanden, er ikke taget i betragtning. Denne del af punktummet kan, såfremt den betragtes alene, tale for den opfattelse, at begivenheden skal angå UNRWA selv. Imidlertid synes »af en eller anden grund« at udvide betydningen af første del af punktummet så langt, som ordene tillader det. De kan dog ikke gå så langt som til at omfatte individuelle beslutninger, der er truffet af personlige årsager, hvilket ville tømme udelukkelsen for ethvert indhold [32]. Jeg er derfor af den opfattelse, at nævnte sætning kun kan udvide bortfaldsbegrebet til, at årsagen ikke behøver at vedrøre UNRWA selv.

79. Jeg må imidlertid tilføje to bemærkninger vedrørende de personer, som frivilligt forlader det område, uden for hvilket de materielt ikke kan nyde bistand fra UNRWA.

80. For det første kan det forhold alene, at en person forlader UNRWA-området, som jeg har anført ovenfor, ikke i sig selv bringe udelukkelsen fra »at blive anerkendt som flygtning« til ophør [33]. Kombineret med min konklusion, hvorefter retten til at blive omfattet af direktivets bestemmelser for så vidt angår en person, der nyder bistand fra UNRWA, kun kan indtræde som følge af en begivenhed, der ligger uden for den pågældende persons kontrol eller uafhængigt af vedkommendes vilje, hvilket medfører, at vedkommende ikke længere kan nyde denne bistand, synes dette at betyde, at enhver, som én gang tidligere har påberåbt sig bistand fra UNRWA, aldrig igen kan ansøge om at blive anerkendt som flygtning i henhold til direktivets artikel 2, litra c), eller artikel 12, stk. 1, litra a), andet punktum.

81. Denne slutning bør tiltrædes. Udelukkelse fra at blive anerkendt som flygtning som følge af én gang tidligere at have påberåbt sig bistand fra UNRWA kan efter min opfattelse logisk set kun udvides til at gælde udelukkelse fra muligheden for at ansøge om flygtningestatus som en palæstinenser, der har ret til en sådan bistand. Der er ingen grund til, at en sådan udelukkelse skal gælde resten af livet, såfremt andre årsager, på grundlag af hvilke der kan ansøges om flygtningestatus, skulle indtræde, f.eks. hvis en palæstinensisk flygtning frivilligt flyttede til et land uden for UNRWA-området og måske blev tildelt statsborgerskab i det pågældende land, for derefter at komme ud for begivenheder, der ville bevirke, at vedkommende var omfattet af definitionen i direktivets artikel 2, litra c). I denne henseende fastsætter direktivets artikel 5, at en velbegrundet frygt for forfølgelse kan være baseret på begivenheder, der har fundet sted, eller eventuelt på aktiviteter, som ansøgeren har deltaget i, efter at den pågældende har forladt hjemlandet, i hvert fald så længe de tilgrundliggende aktiviteter er et udtryk for og en videreførelse af overbevisninger eller holdninger, som ansøgeren havde i hjemlandet, og risikoen for forfølgelse ikke skyldes omstændigheder, som ansøgeren selv har forårsaget, efter at han forlod hjemlandet.

32 — Jf. punkt 50-53 ovenfor.

33 — Jf. punkt 50-53 ovenfor.

82. For det andet kan det som anført til Domstolen udmærket tænkes, at en person, der nyder bistand fra UNRWA, frivilligt forlader UNRWA-området midlertidigt – f.eks. med henblik på at besøge et familiemedlem et andet sted – med fuld hensigt om at vende tilbage og en ægte tro på, at det kan lade sig gøre, men derefter opdager, at indrejse i det område, hvor vedkommende nød bistand, er blevet blokeret. En sådan person skal efter min opfattelse anses for at være forhindret i at nyde bistand fra UNRWA af en grund, som ligger uden for den pågældendes kontrol, og som ikke er udtryk for vedkommendes vilje.

83. Hvad angår begge disse situationer – og faktisk enhver situation, hvor det fastlægges, at »beskyttelse eller bistand af en eller anden grund er bortfaldet« – vil der, som jeg har anført i punkt 102 i mit forslag til afgørelse i Bolbol-sagen, foreligge bevisproblemer. Ethvert sådant problem skal løses i overensstemmelse med direktivets artikel 4 med overskriften »Vurdering af kendsgerninger og omstændigheder«, som fastsætter rammerne for de typer beviser, som medlemsstaterne kan kræve eller ej. Selv om det generelt er berettiget at kræve af en ansøger, at denne underbygger sin ansøgning, snarere end alene at henholde sig til den pågældendes udtalelser, fastsætter artikel 4, stk. 5, omstændigheder, under hvilke medlemsstaterne ikke behøver at insistere på, at alle ansøgningens aspekter er bekræftet af dokumenter.

Forslag til afgørelse

84. Henset til ovenstående betragtninger foreslår jeg, at Domstolen besvarer Fővárosi Bíróságs spørgsmål således:

»I artikel 12, stk. 1, litra a), andet punktum, i Rådets direktiv 2004/83/EF af 29. april 2004 om fastsættelse af minimumsstandarder for anerkendelse af tredjelandsstatsborgere eller statsløse som flygtninge eller som personer, der af anden grund behøver international beskyttelse, og indholdet af en sådan beskyttelse

1) betyder ordene »skal sådanne personer uden videre have ret til at blive omfattet af dette direktivs bestemmelser«, at de pågældende personer er berettiget til at blive anerkendt som flygtninge i en medlemsstat, forudsat at de kan godtgøre, at betingelsen vedrørende bortfald af beskyttelse eller bistand er opfyldt hvad dem angår

2) betyder ordene »en sådan beskyttelse eller bistand af en eller anden grund er bortfaldet«, at for de pågældende personer ydes den beskyttelse eller bistand, som de egentlig havde påberåbt sig, ikke længere af en grund, som ligger uden for deres kontrol og som ikke er udtryk for deres vilje.«