Rättsfallssamlingen

FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT
EVGENI TANCHEV
föredraget den 1 oktober 2020 [1]

Mål C-507/19

Förbundsrepubliken Tyskland
mot
XT

Begäran om förhandsavgörande från Bundesverwaltungsgericht (Federala högsta förvaltningsdomstolen, Tyskland)

”Begäran om förhandsavgörande – Område med frihet, säkerhet och rättvisa – Asylpolitik – Statslös palestinier – UNRWA:s skydd eller bistånd har upphört – Villkor för beviljande av flyktingstatus i kraft av själva sakförhållandet (ipso facto)”

1. Enligt denna begäran om förhandsavgörande har Bundesverwaltungsgericht (Federala högsta förvaltningsdomstolen, Tyskland) bett domstolen att tydliggöra vissa aspekter av artikel 12.1 a i direktiv 2011/95/EU. [2] Målet rör huruvida en palestinsk flykting inte kan ”anses som flykting” eller i kraft av själva sakförhållandet (ipso facto) har denna status enligt artikel 12.1 a i direktiv 2011/95, och närmare bestämt vilken betydelse sökandens byte av vistelseort mellan två olika ”verksamhetsområden” inom UNRWA före sin resa till en medlemsstat i unionen kan ha för betydelse för sådant berättigande. Sökanden var närmare bestämt först bosatt i Syrien, flyttade därefter till Libanon för en längre period och återvände sedan till Syrien för mycket kort tidsperiod innan han reste till Tyskland landvägen. Den hänskjutande domstolen vill få klarhet i vilket geografiskt område som den ska beakta vid bedömningen av sökandens ställning enligt artikel 12.1 a i detta direktiv.

I. Tillämpliga bestämmelser

A. Internationell rätt

1. Genèvekonventionen

2. Konventionen om flyktingars rättsliga ställning undertecknades den 28 juli 1951 i Genève (United Nations Treaty Series, vol. 189, s. 150, no. 2545 (1954)) och trädde i kraft den 22 april 1954. Den har kompletterats genom protokollet angående flyktingars rättsliga ställning, som antogs i New York den 31 januari 1967 och trädde i kraft den 4 oktober 1967 (nedan kallad Genèvekonventionen).

1 Originalspråk: engelska.

2 Europaparlamentets och rådets direktiv 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, 2011, s. 9).

3. I artikel 1, avdelning A i Genèvekonventionen definieras bland annat begreppet ”flykting” i den mening som avses i denna lag samt artikel 1, avdelning D, följande:

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

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

2. UNRWA

4. Förenta nationernas hjälporganisation för palestinska flyktingar i Mellanöstern (United Nations Relief and Works Agency for Palestine refugees in the Near East, nedan kallad ”UNRWA”) bildades genom resolution nr 302 (IV) av Förenta nationernas generalförsamling av den 8 december 1949. UNRWA:s mandat förnyas fortlöpande och det nuvarande mandatet löper ut den 30 juni 2023.[3] Organisationen har till uppgift att verka för de palestinska flyktingarnas välfärd och mänskliga utveckling.

3. UNHCR

5. Förenta Nationernas flyktingkommissariat (UNHCR) bildades den 14 december 1950 genom resolution 428 (V) som antogs av FN:s generalförsamling. UNHCR är ett organ som biträder Förenta nationerna enligt artikel 22 i FN:s stadga.

B. EU-rätt

6. 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, reviderade och upphävde direktiv 2004/83/EG[4] för att skapa klarhet, då flera väsentliga ändringar infördes i detta direktiv. Artikel 12.1 a förblev emellertid oförändrad.

7. I skäl 4 i direktiv 2011/95 anges att ”Genèvekonventionen och dess protokoll utgör grundstenen i det folkrättsliga systemet för skydd av flyktingar. Detta skäl 4 i direktivet har samma lydelse som skäl 3 i direktiv 2004/83.

8. I skäl 12 i direktiv 2011/95 fastslås att huvudsyftet med detta direktiv är att dels garantera att medlemsstaterna tillämpar gemensamma kriterier för att fastställa vilka personer som har ett verkligt behov av internationellt skydd, dels att garantera att en miniminivå av förmåner är tillgänglig för dessa personer i samtliga medlemsstater. Skäl 6 i direktiv 2004/83 har samma lydelse.

3 Se resolutionen antagen av FN:s generalförsamling den 13 december 2019, A/RES/74/83.

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

9. Skälen 22–24 i direktiv 2011/95 anger följande:

”(22) Samråd med FN:s flyktingkommissariat (UNHCR) kan ge medlemsstaterna värdefull vägledning när det gäller att fastställa flyktingstatus enligt artikel 1 i Genèvekonventionen.

(23) Det bör fastställas normer för definitionen och innebörden av flyktingstatus för att vägleda medlemsstaternas behöriga myndigheter vid tillämpningen av Genèvekonventionen.

(24) Det är nödvändigt att införa gemensamma kriterier för när asylsökande kan erkännas som flyktingar i den mening som avses i artikel 1 i Genèvekonventionen.”

10. Artikel 1 i direktiv 2011/95, som har rubriken ”Syfte”, förklarar:

”Syftet med detta direktiv är att införa normer för när tredjelandsmedborgare eller statslösa personer ska anses berättigade till internationellt skydd, för en enhetlig status för flyktingar och person som uppfyller kraven för att betecknas som subsidiärt skyddsbehövande, och för innehållet i det beviljade skyddet.”

11. Artikel 2 i direktiv 2011/95, som har rubriken ”Definitioner”, har följande lydelse:

”I detta direktiv gäller följande definitioner:

a) *internationellt skydd*: flyktingstatus och status som subsidiärt skyddsbehövande enligt definitionerna i leden e och g.

b) *person som beviljats internationellt skydd*: person som har beviljats flyktingstatus eller status som subsidiärt skyddsbehövande i enlighet med definitionerna i leden e och g.

c) *Genèvekonventionen*: konventionen om flyktingars rättsliga ställning undertecknad i Genève den 28 juli 1951, ändrad genom New York-protokollet av den 31 januari 1967.

d) *flykting*: 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.

e) *flyktingstatus*: en medlemsstats erkännande av en tredjelandsmedborgare eller statslös person som flykting.

f) *person som uppfyller kraven för att betecknas som subsidiärt skyddsbehövande*: en tredjelandsmedborgare eller statslös person som inte uppfyller kraven för att betecknas som flykting, men där det finns grundad anledning att förmoda att den berörda personen, om han eller hon återsänds till sitt ursprungsland, eller, i fråga om en statslös person, till det land där han eller hon tidigare hade sin vanliga vistelseort, skulle utsättas för en verklig risk att lida allvarlig skada enligt artikel 15 och som inte omfattas av artikel 17.1 och 17.2 och som inte kan, eller på grund av en sådan risk inte vill begagna sig av det landets skydd.

g) *status som subsidiärt skyddsbehövande*: en medlemsstats erkännande av en tredjelandsmedborgare eller en statslös person som en person som uppfyller kraven för att betecknas som subsidiärt skyddsbehövande.

h) *ansökan om internationellt skydd*: en ansökan om skydd som ges in till en medlemsstat av en tredjelandsmedborgare eller statslös person och där det finns skäl att anta att personen söker flyktingstatus eller status som subsidiärt skyddsbehövande och att denne inte uttryckligen ansöker om en annan typ av skydd som ligger utanför detta direktivs tillämpningsområde och som kan omfattas av en separat ansökan.

i) *sökande*: en tredjelandsmedborgare eller en statslös person som har lämnat en ansökan om internationellt skydd som ännu inte har slutligt avgjorts.

…

n) *ursprungsland*: det land eller de länder där en person är medborgare eller, i fråga om statslösa personer, tidigare haft sin vanliga vistelseort.”

12. Artikel 5 i direktiv 2011/95 har rubriken ”Internationellt skyddsbehov ’sur place’”. I artikel 5.3 föreskrivs följande:

”Utan att det påverkar Genèvekonventionen får medlemsstaterna besluta att en sökande som lämnar in en efterföljande ansökan normalt inte ska beviljas flyktingstatus om risken för förföljelse grundar sig på omständigheter som den sökande genom eget beslut har skapat efter att ha lämnat ursprungslandet.”

13. Artikel 11, med rubriken” Upphörande”, har följande lydelse:

”1. En… en statslös person ska upphöra att vara en flykting om han eller hon

…

f) … kan återvända till det land där han eller hon tidigare hade sin vanliga vistelseort, eftersom de omständigheter som ledde till att han eller hon erkändes som flykting inte längre föreligger.

2. Vid tillämpningen av punkt e och f ska medlemsstaterna beakta huruvida omständigheterna har ändrats så väsentligt och varaktigt att flyktingens fruktan för förföljelse inte längre kan anses välgrundad.

3. Punkt e och f ska inte tillämpas på flyktingar som kan åberopa tungt vägande skäl grundade på tidigare förföljelse för att inte vilja begagna sig av det lands skydd … om det är fråga om en statslös person, vari han eller hon tidigare hade sin varaktiga vistelseort.”

14. Artikel 12, med rubriken ”Undantag”, föreskriver:

”1. En … statslös person kan inte anses som flykting om:

a) han eller hon omfattas av artikel 1 D i Genèvekonventionen, som handlar om skydd eller bistånd från andra organ eller institutioner inom Förenta nationerna än UNHCR; 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, ska dessa personer automatiskt komma i åtnjutande av förmånerna i detta direktiv,

…’

15. Artikel 14, med rubriken ”Återkallande av, upphävande av eller vägran att förnya flyktingstatus”, har följande lydelse:

”1. … medlemsstaterna [ska] återkalla, upphäva eller vägra att förnya … en statslös persons flyktingstatus som beviljats av ett regeringsorgan, ett förvaltningsrättsligt organ, en domstol eller ett domstolsliknande organ om vederbörande inte längre är flykting enligt artikel 11.

…

3. Medlemsstaterna ska återkalla, upphäva eller vägra att förnya en statslös persons flyktingstatus om de berörda medlemsstaterna efter beviljandet av flyktingstatus fastställer att vederbörande:

a) inte skulle ha ansetts som eller inte kan anses vara flykting i enlighet med artikel 12,

…”

II. Bakgrund till det nationella målet och tolkningsfrågorna

16. Det framgår av beslutet om hänskjutande att XT (även kallad ”sökanden”) är en statslös person med palestinskt ursprung, född år 1991 i Damaskus, Syrien. Han är registrerad hos UNRWA som palestinsk flykting i flyktinglägret Yarmouk, söder om Damaskus.

17. Från en ospecificerad tidpunkt i oktober 2013 fram till den 20 november 2015 vistades han i Libanon, där han hade tillfällig anställning eller utförde diversearbeten. Det framgår emellertid inte av beslutet om hänskjutande att han har ansökt om och/eller erhållit något konkret bistånd från UNRWA under denna period.

18. XT lämnade därefter Libanon för att bege sig till Qudsaya i Syrien, där han under en kort period bodde hos familjemedlemmar. Några dagar senare lämnade han Syrien för att resa till Tyskland landvägen. Den exakta omfattningen av hans vistelse i Syrien framgår inte klart av handlingarna i målet, men enligt yttrandet från Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (Federala migrations- och flyktingmyndigheten, Tyskland) lämnade han Libanon ”i slutet av november”. Han vistades således på sin höjd 10 dagar i Syrien innan han reste till Tyskland. Det framgår av beslutet om hänskjutande att vid den tidpunkt då XT lämnade Syrien hade Jordanien och Libanon redan stängt sin gräns för palestinska flyktingar från Syrien.

19. På grund av kriget och konflikten i Syrien förefaller UNRWA ha varit starkt begränsad i sina möjligheter att ge skydd och bistånd inom verksamhetsområdet [5] i Syrien vid den tidpunkt då XT lämnade landet. [6] Organet fortsatte emellertid, enligt egen utsago, med bistånd i verksamhetsområdet i Syrien och att ”upprätthålla sin verksamhet inom hälso- och sjukvård, utbildning, yrkesutbildning, mikrofinans, stöd för ungdomar och sociala tjänster”, trots komplicerade utmaningar och anpassning till den väpnade konfliktens begränsande omständigheter. [7]

20. XT anlände till Tyskland i december 2015 och ansökte om asyl i februari 2016. Bundesamt für Migration und Flüchtlinge beviljade honom status som subsidiärt skyddsbehövande genom beslut av den 29 augusti 2016, men han nekades flyktingstatus. Genom dom av den 24 november 2016 biföll Verwaltungsgericht (Förvaltningsdomstolen, Tyskland) hans överklagande och beslutade att han skulle beviljas flyktingstatus.

21. Oberverwaltungsgericht (Högsta förvaltningsdomstolen, Tyskland) ogillade Förbundsrepubliken Tysklands överklagande av det beslut som meddelats av Verwaltungsgericht (Förvaltningsdomstolen), i huvudsak med motiveringen att XT, i egenskap av statslös palestinier, var flykting i den mening som avses i de bestämmelser genom vilka artikel 12.1 a i direktiv 2011/95 införlivats med tysk rätt. Enligt Oberverwaltungsgericht hade XT åtnjutit skydd av UNRWA och detta skydd hade upphört av skäl som XT inte rådde över. Oberverwaltungsgericht ansåg att hans personliga säkerhet allvarlig hotades när han lämnade Syrien och att han inte hade tillgång till UNRWA:s skydd i andra delar av organisationens mandatområde, eftersom Jordanien och Libanon redan hade stängt sina gränser för palestinska flyktingar från Syrien. Domstolen ansåg att hans avresa var framtvingad av omständigheter som han inte kunde råda över och att den inte kunde betraktas som frivillig. Detta bekräftades av att han beviljades status som subsidiärt skyddsbehövande. [8]

22. Den tyska federala migrations- och flyktingmyndigheten överklagade domen till Bundesverwaltungsgericht (Federala förvaltningsdomstolen, Tyskland).

23. Den sistnämnda domstolen förklarade målet vilande och hänsköt följande frågor till EU-domstolen:

”1) Ska bedömningen av frågan huruvida skydd eller bistånd från UNRWA för en statslös palestinier har upphört i den mening som avses i artikel 12.1 a andra meningen i direktiv 2011/95/EU i geografiskt hänseende enbart grundas på det aktuella verksamhetsområde (Gazaremsan, Jordanien, Libanon, Syrien, Västbanken) i vilket den statslöse hade sin faktiska vistelseort när vederbörande lämnade UNRWA:s mandatområde (i förevarande mål: Syrien), eller ska ytterligare verksamhetsområden som ingår i UNRWA:s mandatområde beaktas?

5 UNRWA betecknar löpande Västbanken, Gaza, Syrien, Libanon och Jordanien som ett ”mandatområde” och de fem områdena gemensamt som ”verksamhetsområden”. Denna terminologi har även använts i domstolens rättspraxis; se dom den 17 juni 2010, Bolbol (C-31/09, EU:C:2010:351, punkt 7); dom av den 19 december 2012, Abed El Karem El Kott m.fl. (C-364/11, EU:C:2012:826, punkt 7) och dom av den 25 juli 2018, Alheto (C-585/16, EU:C:2018:584, punkt 7); se även förslag till avgörande av generaladvokaten Sharpston i målet Bolbol (C-31/09, EU:C:2010:119, punkt 11 och fotnot 10), som hänvisar till UNRWA:s konsoliderade anvisningar angående personkretstillhörighet och registrering (Consolidated Eligibility and Registration Instructions, ”CERI”), punkt VII.E.

6 I UNRWA:s verksamhetsrapport för år 2015, s. 1, ”Sammanfattning” (Executive summary), anges att endast 44 av UNRWA:s totalt 118 skolor har fortsatt att bedriva sin verksamhet (även om de har kompletterats med 55 skolor med eftermiddagsskift), att 15 av organets 23 vårdinrättningar har förblivit i drift och att endast tre av sex kontantstödstillfällen har genomförts på grund av bristande finansiering.

7 För närvarande skriver UNRWA på sin webbplats, under rubriken ”Vad vi gör – Brådskande svar”, att ”den pågående konflikten i Syrien har blivit en av de allvarligaste utmaningar som UNRWA har mött under de sex decennier som organisationen har arbetat med palestinska flyktingar. Samtidigt som våldet fortsätter, har dess inverkan på palestinska flyktingar ökat – 50 procent av den registrerade flyktingpopulationen har fördrivits, inklusive mer än 270 000 bara inom Syrien. Trots de avsevärda utmaningarna fortsätter UNRWA att bistå palestinska flyktingar i Syrien och flyktingar från grannländerna inom UNRWA:s verksamhetsområden, bland annat Libanon och Jordanien, nödhjälp, hälso- och sjukvård, skydd och utbildning samt fortsatt mikrofinansiering för att stödja mikroföretags anpassnings- och överlevnadsstrategier.” Se https://www.unrwa.org/what-we-do/emergency-response, (senast öppnad den 28 september 2020).

8 Punkt 4 i beslutet om hänskjutande.

2) Såvida bedömningen inte enbart ska grundas på verksamhetsområdet vid avfärden: Ska bedömningen alltid och oberoende av ytterligare villkor grundas på samtliga verksamhetsområden som ingår i mandatområdet? Om svaret är nekande: Ska ytterligare verksamhetsområden endast beaktas om den statslöse hade en väsentlig (territoriell) anknytning till detta verksamhetsområde? Krävs det för en sådan anknytning att vederbörande har en – befintlig eller tidigare – vanlig vistelseort vid avfärden? Ska ytterligare omständigheter beaktas vid prövningen av huruvida det föreligger en väsentlig (territoriell) anknytning? Om så är fallet: … Vilka? Är det avgörande huruvida det är möjligt och rimligt för den statslösa personen att resa in i det aktuella verksamhetsområdet vid tidpunkten för avfärden från UNRWA:s mandatområde?

3) Omfattas en statslös person som lämnar UNRWA:s mandatområde, eftersom vederbörandes personliga säkerhet är allvarligt hotad och UNRWA saknar möjlighet att erbjuda skydd eller bistånd, även automatiskt av skyddet enligt direktiv 2011/95/EU i den mening som avses i artikel 12.1 a andra meningen i direktivet, om personen ipso facto tidigare har begett sig till detta verksamhetsområde utan att dennes personliga säkerhet var allvarligt hotad i det verksamhetsområde där vederbörande tidigare vistades och utan att personen enligt de förhållanden som var tillämpliga vid den tidpunkt gränsen passerades kunde räkna med att dels erhålla skydd eller bistånd från UNRWA i det verksamhetsområde till vilket denne beger sig, dels inom överskådlig framtid kunna återvända till det verksamhetsområde där denne hade sin hittillsvarande vistelseort?

4) Ska bedömningen av frågan huruvida en statslös person inte automatiskt ska beviljas flyktingstatus, eftersom villkoren i artikel 12.1 a andra meningen i direktiv 2011/95/EU inte längre är uppfyllda efter avfärden från UNRWA:s mandatområde, enbart grundas på det verksamhetsområde i vilket den sista vanliga vistelseorten är belägen? Om svaret är nekande: Ska även de områden på vilka bedömningen av tidpunkten för avfärden ska på motsvarande sätt beaktas enligt fråga 2? Om svaret är nekande: På grundval av vilka kriterier ska det fastställas vilka områden som ska beaktas vid tidpunkten för det beslut som fattas med anledning av ansökan? Krävs det för att villkoren i artikel 12.1 a andra meningen i direktiv 2011/95/EU inte längre ska anses vara uppfyllda att de (statliga eller halvstatliga) myndigheterna i det aktuella verksamhetsområdet är beredda att ta emot den statslösa personen (igen)?

5) För det fall att det verksamhetsområde där den (sista) vanliga vistelseorten är belägen anses avgörande för frågan om villkoren i artikel 12.1 a andra meningen i direktiv 2011/95/EU är uppfyllda eller inte: Vilka kriterier är avgörande vid fastställandet av den vanliga vistelseorten? Krävs det att det är frågan om en laglig vistelse som har godkänts av vistelsestaten? Om svaret är nekande: Krävs det att de ansvariga myndigheterna i verksamhetsområdet åtminstone medvetet tolererar den berörda statslösa personens vistelse? Om denna fråga besvaras jakande: Krävs det att de ansvariga myndigheterna har konkret kännedom om den enskilda statslösa personens närvaro eller är det tillräckligt att de medvetet tolererar vistelsen, eftersom vederbörande tillhör en större persongrupp? Om svaret är nekande: Är det i sig tillräckligt med en längre faktisk vistelse?”

24. Skriftliga yttranden har inkommit från den belgiska och den tyska regeringen samt från Bundesamt für Migration und Flüchtlinge samt från Europeiska kommissionen. Vid förhandlingen den 10 juni 2020 yttrade sig den tyska och den franska regeringen samt kommissionen muntligen.

III. Bedömning

A. Inledande anmärkningar

25. Innan jag gör en närmare undersökning av tolkningsfrågorna anser jag det vara ändamålsenligt att fälla några inledande kommentarer, dels om direktiv 2011/95/EU, dels om den geografiska omfattningen av UNRWA:s verksamheter.

1. Direktiv 2011/95

26. Direktiv 2011/95 antogs den 13 december 2011. Det reviderade och upphävde direktiv 2004/83. Även om andra delar av direktivet har ändrats, är artikel 12.1 a i dessa båda direktiv i huvudsak identiska; endast ortografiska ändringar har gjorts. Rättspraxis avseende artikel 12.1 a i direktiv 2004/83 bör således även tillämpas på artikel 12.1 a i direktiv 2011/95.

27. Artikel 12.1 a består av två delar. Enligt den första delen är det uteslutet att en person som omfattas av tillämpningsområdet för artikel 1 D i Genèvekonventionen kan betraktas som ”flykting” i den mening som avses i detta direktiv. Enligt första stycket i artikel 1 D undantas personer som ”för närvarande åtnjuter” beskydd eller bistånd från UNHCR [9] från Genèvekonventionens tillämpningsområde (undantagsklausulen). Artikel 1 D andra stycket föreskriver att när ”sådant beskydd eller bistånd, av vilken anledning det än må vara, skulle upphöra” utan att nu ifrågavarande personers ställning blivit slutgiltigt reglerad enligt tillämpliga, av Förenta Nationernas generalförsamling antagna resolutioner, ska vederbörande utan vidare åtnjuta förmånerna i Genèvekonventionen (upptagandeklausulen). Det är tydligt att situationen för de palestinska flyktingar som är registrerade hos UNRWA ännu inte har avgjorts. [10] I den engelska versionen av direktiv 2011/95, artikel 12.1 a andra meningen, återges artikel 1D andra stycket ordagrant, med det enda undantaget att ordet ”konvention” ersatts med ordet ”direktiv”. [11] Av detta följer logiskt och även enligt fast rättspraxis att klausulen om införande i artikel 12.1 a andra meningen endast är tillämplig om undantagsklausulen i artikel 12.1 a första meningen är tillämplig. [12]

28. Medan Genèvekonventionen endast avser ”flyktingar”, omfattar direktiv 2011/95 och direktiv 2004/83 även ”subsidiärt skyddsbehövande”. Även om undantagsbestämmelsen i artikel 1 D i Genèvekonventionen omfattar hela konventionen, avser det undantag som föreskrivs i artikel 12.1 a i de båda direktiven därför endast ställningen som ”flykting”. En person kan således nekas flyktingstatus med stöd av denna bestämmelse i direktiv 2011/95, samtidigt som vederbörande fortfarande ges status som alternativt skyddsbehövande.

29. Vad gäller direktiv 2011/95 har domstolen upprepade gånger erinrat om att det framgår av skälen 4, 23 och 24 i direktivet att Genèvekonventionen utgör grundstenen i det folkrättsliga systemet för skydd av flyktingar och att bestämmelserna i detta direktiv om villkoren för beviljande av flyktingstatus och om innebörden av flyktingstatus har antagits för att hjälpa medlemsstaternas behöriga myndigheter att tillämpa Genèvekonventionen på grundval av gemensamma begrepp och kriterier [13] och att bestämmelserna i detta direktiv, i likhet med bestämmelserna i direktiv 2004/83,

9 I artikel 1 D i Genèvekonventionen och artikel 12.1 a i direktiv 2011/95 hänvisas till ”skydd eller bistånd från andra organ eller institutioner inom Förenta nationerna än Förenta nationernas flyktingkommissariat”. I praktiken är det endast UNRWA som omfattas av detta begrepp.

10 Se exempelvis resolutionen antagen av FN:s generalförsamling den 13 december 2019, A/RES/74/85.

11 Den franska versionen av artikel 12.1 a skiljer sig från den franska versionen i motsvarande bestämmelse i Genèvekonventionen, men endast i dess ordalydelse, inte till innehållet och skillnaderna kan förefalla att anpassa den franska till den engelska versionen i högre grad.

12 Dom den 17 juni 2010, Bolbol (C-31/09, EU:C:2010:351, paragraferna 55 och 56).

13 Se dom den 13 september 2018, Ahmed (C-369/17, EU:C:2018:713, punkt 40 och där angiven rättspraxis), dom av den 14 maj 2019, M. m.fl. (Återkallande av flyktingstatus) (C-391/16, C-77/17 och C-78/17, EU:C:2019:403, punkt 81) och på samma sätt vad gäller de motsvarande skälen 3, 16 och 17 i direktiv 2004/83, dom den 17 juni 2010, Bolbol (C-31/09, EU:C:2010:351, punkt 37), dom den 19 december 2012, Abed El Karem El Kott m.fl. (C-364/11, EU:C:2012:826, punkt 42), och dom av den 31 januari 2017, Lounani (C-573/14, EU:C:2017:71, punkt 41).

följaktligen ska tolkas mot bakgrund av dess grundläggande rättigheter och principer och i överensstämmelse med Genèvekonventionen och andra relevanta fördrag som avses i artikel 78.1 i FEUF.[14] Domstolen har även slagit fast att dessa bestämmelser, såsom framgår av skäl 10 i direktiv 2004/83, ska tolkas i överensstämmelse med de grundläggande rättigheter och principer som erkänns inte minst i stadgan.[15]

2. Den geografiska omfattningen av UNRWA:s verksamheter

30. UNRWA är verksamt inom ett *mandatområde* som omfattar fem *verksamhetsområden*, nämligen Västbanken, Gaza, Jordanien, Libanon och Syrien,[16] där den skyddar och/eller bistår[17] flyktingar från Palestina och vissa andra kategorier av personer som anses berättigade, såsom ”fattiga från Jerusalem och Gaza” och oregistrerade personer som förflyttats till följd av fientligheterna år 1967 och senare inträffade fientligheter.[18] Det förefaller framgå av beskrivningen av omständigheterna i målet i beslutet om hänskjutande att XT är en ”palestinsk flykting”. De två verksamhetsområden där XT har vistats är belägna i två olika suveräna stater, nämligen Syrien och Libanon. Bägge ingår emellertid i UNRWA:s ”mandatområde”.

31. UNRWA kontrollerar inte territorierna inom sina verksamhetsområden och kan inte bevilja eller neka en registrerad palestinsk flykting inträde i det territorium där ett visst verksamhetsområde är beläget. Det faktiska tillträdet kan således vara beroende av (och är ofta beroende av) att regeringars eller halvstatliga statsmakters politik vad gäller kontrollen av det relevanta territoriet när som helst kan ändras.

14 Dom av den 19 december 2012, Abed El Karem El Kott m.fl. (C-364/11, EU:C:2012:826, punkt 43), och dom av den 13 september 2018, Ahmed (C-369/17, EU:C:2018:713, punkt 40 and 41).

15 Dom den 2 mars 2010, Salahadin Abdulla m.fl. (C-175/08, C-176/08, C-178/08 och C-179/08, EU:C:2010:105, punkterna 52–54), dom den 19 december 2012, Abed El Karem El Kott m.fl. (C-364/11, EU:C:2012:826, punkt 43), och dom den 2 december 2014, A. m.fl. (C-148/13 – C-150/13, EU:C:2014:2406, punkterna 45 och 46).

16 Denna terminologi återfinns i FN:s generalförsamlings resolutioner om UNRWA och i material från UNRWA i vilka organet och dess verksamhet beskrivs. Se exempelvis skäl 9 i generalförsamlingens resolution A/RES/69/88 av den 5 december 2014 och skäl 25 i generalförsamlingens resolution A/RES/72/82 från den 7 december 2017, som hänvisar till ”alla verksamhetsområden, nämligen Jordanien, Syriska arabiska republiken och det ockuperade palestinska territoriet”. Se även skäl 15 i FN:s generalförsamlings resolution från den 9 december 2015 – [UNRWA]:s verksamhet för palestinska flyktingar i Mellanöstern A/RES/70/85. Den har även uttryckligen använts av domstolen i dom av den 17 juni 2010, Bolbol (C-31/09, EU:C:2010:351, punkt 7); dom av den 19 december 2012, Abed El Karem El Kott m.fl. (C-364/11, EU:C:2012:826, punkt 7) och dom av den 25 juli 2018, Alheto (C-585/16, EU:C:2018:584, punkt 7).

17 Jag är medveten om att frågan huruvida UNRWA faktiskt erbjuder ett ”skydd” och huruvida organet har ett ”skyddsmandat” kan ifrågasättas. Generaladvokaten Sharpston ansåg i sitt förslag till avgörande i det ovannämnda målet El Kott m.fl. mot kommissionen att UNRWA ”inte [inrättades] för att tillhandahålla ’skydd’ för palestinska flyktingar, och har heller aldrig gjort det” och uttalade sig således strikt om betydelsen av ordet ”skydd” i detta sammanhang (se punkt 66 och fotnoterna 6 och 30 i nämnda förslag till avgörande), genom att fokusera på avsaknaden av polisiära eller andra säkerhetsstyrkor under detta organs kontroll. UNRWA har försvarat en annan ståndpunkt, vilken uttryckts bland annat i dess publicering ”Skydd av palestinska flyktingar”. I denna publicering hävdar organet att dess ”skyddsmandat” har erkänts av FN:s generalförsamling genom dess erkännande av ”det värdefulla arbete som utförs av organisationen för att tillhandahålla *skydd* till det palestinska folket, särskilt de palestinska flyktingarna” som återfinns i generalförsamlingens allmänna resolution A/RES/69/88 den 5 december 2014. (Samma språkbruk återfinns i FN:s generalförsamling resolution RES/72/82 från den 7 december 2017). I resolutionerna berömdes även organet för sina extraordinära insatser ”för att ge invånarna en fristad … *skydd* och annat humanitärt bistånd” vid ”militära operationer i juli och augusti 2014” och de innehåller ”särskilda omnämnanden” från organisationen för ”den väsentliga roll den spelat i mer än [60/65] år i fråga om att tillhandahålla avgörande tjänster till … *skydd* för palestinska flyktingar …”. En lösning på dessa frågor är inte avgörande för att ge ett svar på de frågor som tas upp i förevarande fall.

18 Se CERI, punkterna I. och III. ”Palestinska flyktingar” definieras i CERI som ”personer vars normala hemvist var Palestina under perioden 1 juni 1946 till den 15 maj 1948 och som förlorade såväl sitt hem som sin möjlighet till försörjning till följd av 1948 års konflikt” samt manliga släktingar i rakt nedstigande led till dessa palestinska flyktingar. Medlemmar av denna kategori har alltid möjlighet att registrera sig som flyktingar hos UNRWA (se CERI, punkt III.A.1). I detta förslag till avgörande används uttrycket ”palestinska flyktingar” – när de inte ingår i ett citat – för att beteckna den vidare kategorin flyktingar av palestinsk härkomst.

B. Första och andra tolkningsfrågan

32. Den hänskjutande domstolen har ställt den första och den andra frågan, som jag kommer att behandla tillsammans, för att få klarhet i vilket geografiskt område som ska beaktas vid bedömningen av huruvida biståndet eller skyddet av UNRWA har ”upphört” med avseende på en bestämd person som tidigare har begagnat sig av sådant bistånd eller skydd. Frågorna avser just ”klausulen om upptagande” i artikel 12.1 a andra meningen i direktiv 2011/95 och artikel 1 D andra stycket i Genèvekonventionen.[19] Beslutet om hänskjutande utgår från att undantagsklausulen i artikel 12.1 a första meningen och artikel 1 D första stycket är tillämplig på omständigheterna i det nationella målet. För min bedömning anser jag att så är fallet här.

1. Sammanfattning av parternas argument

33. De parter som har inkommit med skriftliga yttranden – kommissionen, Belgien, Tyskland och Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (Federala migrations- och flyktingmyndigheten, Tyskland) – är alla överens om att i fråga om att bedöma huruvida UNRWA:s skydd eller bistånd enligt artikel 12.1 a har upphört med avseende på en person är det inte enbart det område där den berörda personen senast var bosatt som ska beaktas. Kommissionens ståndpunkt, vilken jag i allmänhet instämmer i, är att de av UNRWA:s verksamhetsområden som den berörda personen faktiskt kan ha fått tillträde till[20] när han eller hon lämnade UNRWA:s mandatområde, bör beaktas, liksom de verksamhetsområden som den berörda personen kan ha haft åtkomst till vid tidpunkten för sitt beslut (inklusive ett domstolsavgörande) om ansökan om flyktingstatus ska beaktas.

34. Förbundsrepubliken har uttryckt synpunkten att andra verksamhetsområden med vilka den berörde har väsentliga band bör beaktas förutom det verksamhetsområde där vederbörande senast var bosatt. Dessa andra verksamhetsområden skulle kunna vara de områden där sökanden hade sin vanliga vistelseort eller hade nära släktingar. Belgien ansåg att alla UNRWA:s verksamhetsområden skulle beaktas vid bedömningen av huruvida en statslös palestinier fortfarande åtnjöt bistånd från UNRWA vid den tidpunkt då han eller hon lämnade UNRWA:s mandatområde och att det ankommer på sökanden att visa att det var omöjligt för vederbörande att bege sig till ett annat verksamhetsområde för UNRWA och att där åtnjuta skydd eller bistånd.

35. Frankrike inkom inte med något skriftligt yttrande, men ansåg under en begärd förhandling att endast det verksamhetsområde där sökanden hade sin ”hemvist” innan han eller hon ingav sin ansökan om flyktingstatus är relevant för att avgöra huruvida UNRWA:s skydd eller bistånd har eller hade upphört.

2. Bedömning av första och andra frågan

36. Det ska inledningsvis påpekas att varken artikel 12.1 a eller artikel 1 D nämner den berörda personens ”hemvist”. Det som är av betydelse för tillämpningen av artikel 12.1 a första meningen och artikel 1 D första stycket är huruvida personen har beviljats bistånd eller skydd av det berörda organet och, vad gäller andra stycket eller meningen i dessa båda bestämmelser, huruvida detta skydd eller bistånd ”har upphört”.[21]

19 För att underlätta läsningen kommer jag att hänvisa till artikel 12.1 a i direktiv 2011/95 som ”artikel 12.1 a” och artikel 1 D i Genèvekonventionen som ”artikel 1 D”.

20 I den franska versionen av kommissionens inlagor används uttrycket ”aurait effectivement pu avoir accès” (”hade faktiskt kunnat få tillgång till”) för de verksamhetsområden som borde beaktas vid den tidpunkt då sökanden lämnade UNRWA:s mandatområde; i den tyska versionen används ”tatsächlich Zugang hätte haben können”.

21 Andra bestämmelser i direktiv 2011/95 och Genèvekonventionen innehåller hänvisningar till en statslös persons ”vanliga vistelseort” eller vistelseort, till exempel i artikel 1 A.2 första stycket in fine i Genèvekonventionen om ställningen som ”flykting” i den mening som avses i denna konvention, eller till artikel 2 d in fine i direktiv 2011/95, som återspeglar denna bestämmelse i Genèvekonventionen. I artikel 1 D första stycket i Genèvekonventionen utesluts specifikt personer som omfattas av denna konvention och därigenom från tillämpningen av dessa bestämmelser.

37. För det andra följer det av fast rättspraxis att bedömningen av huruvida en person som omfattas av artikel 12.1 a första och/eller andra meningen ska göras individuellt och inte i förhållande till palestinska flyktingar eller palestinska flyktingar i allmänhet som grupp. [22] Följaktligen delar jag inte den oro som vissa parter har framfört, nämligen att beaktandet av UNRWA:s mandatområde i dess helhet vid bedömningen av om skyddet eller biståndet från UNRWA skulle upphöra otillbörligen skulle begränsa räckvidden av klausulen om införande i artikel 12.1 a andra meningen. [23] En sådan bedömning ska göras från fall till fall, vilket innebär att det endast är sådant skydd eller bistånd på andra verksamhetsområden som faktiskt var eller är tillgängliga för den sökande som bör räknas.

38. De olika inslag av anknytning som vissa parter har påpekat förefaller i allmänhet göra det mer troligt att en viss sökande verkligen har tillträde till området för den berörda verksamheten och följaktligen till det skydd eller bistånd som UNRWA tillhandahåller. Så är helt tydligt fallet med ett av de exempel som lämnats av den tyska federala migrations- och flyktingmyndigheten. Även om en sökande formellt förfogar över uppehållsrätt i ett annat verksamhetsområde där UNRWA tillhandahåller bistånd, och det är möjligt för vederbörande att bege sig dit, har han eller hon naturligtvis faktiskt tillgång till detta bistånd, och klausulen om införande i artikel 12.1 a andra meningen ska enligt min mening inte tillämpas.

39. Frågan huruvida familjeförhållanden, tidigare vanliga vistelseort eller andra viktiga band till ett visst verksamhetsområde faktiskt gör det möjligt för en enskild sökande att få hjälp från UNRWA i detta verksamhetsområde är en fråga om de faktiska omständigheterna som enligt min mening ska avgöras från fall till fall med beaktande av samtliga relevanta omständigheter, inklusive sökandens personliga situation. [24] Om sökanden i fråga, som bedöms individuellt vid den tidpunkt då han eller hon lämnade UNRWA:s mandatområde, faktiskt hade tillgång till UNRWA:s skydd eller bistånd, eller hade faktisk tillgång vid tidpunkten för antagandet av ett beslut (inklusive domstolsbeslut) avseende ansökan, kan han eller hon inte anses omfattas av klausulen om införande i artikel 12.1 a andra meningen, oberoende av arten av länkar till verksamhetsområdet, i förekommande fall, som gjorde åtkomsten möjlig. I ett sådant fall, när UNRWA fortsätter att tillhandahålla skydd eller bistånd inom ett eller flera verksamhetsområden som är tillgängliga för den sökande kan skyddet eller biståndet från UNRWA inte anses ha ”upphört”. Man kan snarare säga att sökanden har återkallat sådant skydd eller bistånd genom att lämna det verksamhetsområde som han eller hon tidigare hade åtkomst till.

40. Denna tolkning av artikel 12.1 a stöds av domarna i de ovannämnda målen Bolbol, El Kott och Alheto. I var och en av dessa domar hänvisade domstolen uttryckligen till UNRWA:s mandatområde som omfattande Gazaremsan, Västbanken, Jordanien, Libanon och Syrien och behandlade, i relevant utsträckning, området som en enhet. [25] I målet Alheto erinrade domstolen vidare, inom ramen för en fråga gällande artikel 35 i direktiv 2013/32/EU, [26] om att en person som åtnjuter ”konkret skydd eller bistånd från UNRWA” inom ett annat verksamhetsområde än det där vederbörande hade sin vanliga vistelseort innan han eller hon lämnade UNRWA:s mandatområde och därigenom kunde vistas där i säkerhet och under värdiga levnadsvillkor utan risk för att återföras till det territorium som varit personens vanliga vistelseort, ”måste … undantas från flyktingstatus enligt artikel 12.1 a i direktiv 2011/95”. [27]

22 Se, för ett liknande resonemang, dom den 17 juni 2010, Bolbol (C-31/09, EU:C:2010:351, punkterna 41, 46–49, 53 och domslutet), se även förslag till avgörande av generaladvokaten Sharpston i detta mål, punkt 44.

23 Se yttranden från den tyska Federala migrations- och flyktingmyndigheten punkt 25 och Förbundsrepubliken Tyskland, punkt 27.

24 Dessa personliga omständigheter skulle, bland andra faktorer, kunna innefatta hälsorelaterade begränsningar eller rättigheter som följer av stadgan.

25 Se dom den 19 december 2012, Abed El Karem El Kott m.fl. (C-364/11, EU:C:2012:826, punkt 36, som hänvisar till att de berörda personerna ska vara ”tvungna att lämna UNRWA:s mandatområde”; punkt 44 som hänvisar till Bolbol: ”den berörda personen hade inte begagnat bistånd från UNRWA innan vederbörande lämnade organets verksamhetsområden”, punkt 45 ”situationen för en person som har lämnat detta organs eller denna institutions mandatområde”), och i synnerhet dom av den 25 juli 2018, Alheto (C-585/16, EU:C:2018:584, punkterna 131–143) som i punkt 133 hänvisar till Jordanien som ”en del av UNRWA:s mandatområde”).

26 Europaparlamentets och rådets direktiv 2013/32/EU av den 26 juni 2013 om gemensamma förfaranden för att bevilja och återkalla internationellt skydd (EUT L 180, 2013, s. 60). Artikel 35 i direktivet gäller begreppet ”första asylland”.

27 Dom den 25 juli 2018, Alheto (C-585/16, EU:C:2018:584, punkt 134).

41. UNHCR har under årens lopp utfärdat flera riktlinjer, noter och andra uttalanden om tolkningen av artikel 1 D och, då och då, artikel 12.1 a. Dessa förklaringar utgör så kalla mjuk lagstiftning, vilket innebär att de har ett visst bevisvärde men inte är bindande. [28]

42. Även om artikel 1 D har förblivit oförändrad, har UNHCR:s åsikter i frågan skriftat avsevärt över tid. I en sådan förklaring ansåg UNHCR [29] att en palestinsk flykting som lämnar UNRWA:s mandatområde av någon anledning i kraft av själva sakförhållandet (ipso facto) skulle ha rätt att omfattas av Genèvekonventionen och beviljas flyktingstatus enligt direktiv 2004/83 fram till dess att han eller hon återvänder till detta område (se punkterna 2.2 och 2.3 i nämnda förklaring. Jag vill påpeka att enligt denna tolkning skulle alla fem inledande frågor sakna syfte), trots att den tog ställning i en av sina riktlinjer, [30] enligt vilken klausulen om införande i artikel 1 D andra stycket är tillämplig när ett eller flera ”objektiva grunder” för att lämna UNRWA:s mandatområde eller hindra en person från att begagna skydd eller bistånd från UNRWA har inneburit att detta skydd eller bistånd har upphört för personen i fråga (punkterna 19 och 22 i riktlinjerna).

43. I de ovannämnda riktlinjerna anser UNHCR dessutom att bedömningen av huruvida en palestinsk flykting kan få tillgång till skydd eller bistånd från UNRWA ska göras gentemot ”ett enskilt UNRWA-verksamhetsområde” och inte ”vart och ett av UNRWA:s verksamhetsområden”. [31] UNHCR har preciserat att denna rekommendation stöds av ordalydelsen i domen i det ovannämnda målet El Kott och av domstolens användning av formen i singularis av ”verksamhetsområdet” i den domen. [32]

44. UNHCR:s rekommendation övertygar mig inte och jag anser inte att domstolens rättspraxis i det ovannämnda målet El Kott [33] stöder den. I detta avseende vill jag för det första påpeka att UNHCR i denna del av riktlinjerna inte bara avviker från den terminologi som FN:s generalförsamling använder enhetligt i sina resolutioner avseende UNRWA, UNRWA själv i beskrivningar av dess arbete och domstolen i sina domar, inklusive El Kott, [34] utan även från den terminologi som UNHCR själv använder i sin reviderade förklaring av artikel 1 D i 1951 års konvention [35] samt av den reviderade noten om tillämpligheten av artikel 1 D i 1951 års konvention avseende flyktingars rättsliga ställning beträffande palestinska flyktingar, [36] där termen ”UNRWA:s mandatområde” användes för att beteckna hela området i vilket UNRWA tillhandahöll skydd eller bistånd.

45. I sin senaste förklaring i frågan, som utfärdades i samband med förevarande mål, [37] hänvisar UNHCR inte till domstolens dom i målet El Kott som stöd för sina ståndpunkter. I denna förklaring återvänder UNHCR till den vanligen använda terminologin och använder uttrycket ”UNRWA:s mandatområde” för att beskriva alla fem av UNRWA:s verksamhetsområden. [38] UNHCR anser att

28 Se även skäl 22 i direktiv 2011/95 vari det anges att ”samråd med FN:s flyktingkommissariat kan ge medlemsstaterna värdefull vägledning när det gäller att fastställa flyktingstatus enligt artikel 1 i Genèvekonventionen”.

29 Se UNHCR:s reviderade förklaring om artikel 1 D i 1951 års konvention från oktober 2009.

30 Se Riktlinjer för internationellt skydd nr 13: Tillämpligheten av artikel 1 D i 1951 års konvention gällande flyktingars rättsliga ställning beträffande palestinska flyktingar, december 2017 HCR/GIP/17/13.

31 Se Riktlinjer för internationellt skydd nr 13: Tillämpligheten av artikel 1 D i 1951 års konvention gällande flyktingars rättsliga ställning på palestinska flyktingar, december 2017 HCR/GIP/17/13, punkt 22 k.

32 Ibidem, fotnot 52.

33 Dom den 19 december 2012, Abed El Karem El Kott m.fl. (C-364/11, EU:C:2012:826.

34 Se dom av den 17 juni 2010, Bolbol (C-31/09, EU:C:2010:351, punkt 7); dom av den 19 december 2012, Abed El Karem El Kott m.fl. (C-364/11, EU:C:2012:826, punkt 7) och dom av den 25 juli 2018, Alheto (C-585/16, EU:C:2018:584, punkt 7).

35 Förenta nationernas flyktingkommissariat (UNHCR), *NHCR Revised Statement on Article 1D of the 1951 Convention in relation to Bolbol v. Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal pending before the Court of Justice of the European Union*, oktober 2009, https://www.refworld.org/docid/4add79a82.html.

36 UNHCR *Revised Note on the Applicability of Article 1D of the 1951 Convention relating to the Status of Refugees to Palestinian Refugees*, oktober 2009. Se särskilt fotnot 14.

37 Förenta nationernas flyktingkommissariat (UNHCR), *Statement on the Interpretation and Application of Article 1D of the 1951 Convention and Article 12(1)(a) of the EU Qualification Directive Issued in the context of the preliminary ruling reference to the Court of Justice of the European Union from the Bundesverwaltungsgericht (Germany) lodged on 3 July 2019 – Federal Republic of Germany v XT (C-507/19)*, 18 augusti 2020, https://www.refworld.org/docid/5f3bdd234.html.

38 Ibidem, fotnot 3.

bedömningen huruvida skydd eller bistånd har upphört ”ska … göras i fråga om det verksamhetsområde där personen tidigare var bosatt”.[39] Om personen i fråga ”tidigare varit bosatt i fler än ett av UNRWA:s verksamhetsområden”, anser UNRWA nu att ”bedömningen huruvida ’skydd eller bistånd har upphört av vilken anledning det må vara’ kan göras i fråga om fler än ett verksamhetsområde där personen tidigare varit bosatt”. Som stöd för sin uppfattning citerar UNHCR sina egna Riktlinjer för internationellt skydd nr 13,[40] som nämnts ovan i punkterna 3 och 44, utan att klargöra motsägelserna mellan förklaringen och dessa riktlinjer, som inte tycks ha återkallats. Jag finner inte att denna förklaring är mer övertygande än riktlinjerna.

46. Mot bakgrund av ovanstående föreslår jag att domstolen besvarar den första och den andra tolkningsfrågan på följande sätt:

Vid bedömningen av huruvida UNRWA:s skydd eller bistånd har ”upphört” med avseende på en viss person som tidigare har begagnat sig av sådant skydd eller bistånd ska de nationella domstolarna eller de behöriga administrativa myndigheterna – vid tillämpningen av artikel 12.1 a i direktiv 2011/95 – beakta alla UNRWA:s verksamhetsområden där den sökande har faktisk tillgång till UNRWA:s skydd eller bistånd.

Vid en sådan bedömning ska den nationella domstolen eller förvaltningsmyndigheten beakta samtliga relevanta omständigheter, däribland sökandens personliga situation och förmåga att faktiskt få tillträde till dessa verksamhetsområden.

C. Den fjärde frågan

47. När vi kommer till den fjärde frågan, som jag nu kommer att behandla, har den hänskjutande domstolen ställt den huvudsakligen att få klarhet i vilket geografiskt område som ska beaktas vid bedömningen av huruvida villkoren för beviljande av flyktingstatus i kraft av själva sakförhållandet (ipso facto) har upphört att vara uppfyllda efter det att sökanden hade lämnat UNRWA:s mandatområde, och närmare bestämt huruvida det område som ska beaktas återspeglar svaren på frågorna 1 och 2. Frågan utgår från antagandet att klausulen om införande i artikel 12.1 a andra meningen, var tillämplig på sökanden vid den tidpunkt då han eller hon lämnade UNRWA:s verksamhetsområde, men att den inte längre är tillämplig vid den tidpunkt då de behöriga nationella förvaltningsmyndigheterna eller domstolarna fattar beslut om ansökan, det vill säga att skyddet eller biståndet från UNRWA hade upphört för sökanden vid tidpunkten då vederbörande lämnade UNRWA:s verksamhetsområde, men att det har återinställts där i väntan på att ett slutgiltigt beslut lämnas gällande sökandens begäran om att i kraft av själva sakförhållandet (ipso facto) erkännas som flykting.

1. Sammanfattning av parternas argument

48. Samtliga parter som har inkommit med skriftliga yttranden instämmer att svaret på den fjärde frågan bör återspegla svaret på den andra, det vill säga att samma geografiska område ska beaktas vid bedömningen av huruvida skyddet eller biståndet från UNRWA hade upphört när sökanden lämnade UNRWA:s verksamhetsområde, och för att avgöra huruvida skyddet eller biståndet från UNRWA hade återställts när de behöriga nationella förvaltningsmyndigheterna eller domstolarna fattade beslut avseende ansökan om flyktingstatus.[41]

39 Ibidem, fotnot 23.

40 Riktlinjer för internationellt skydd nr 13: Tillämpligheten av artikel 1d i konventionen om flyktingars rättsliga ställning från 1951 i fråga om palestinska flyktingar, december 2017 HCR/GIP/17/13.

41 Belgiens yttranden, punkterna 21–32 och 38–41; Förbundsrepubliken Tysklands yttranden (punkt 35); yttranden från Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (Federala migrations- och flyktingmyndigheten), punkterna 31 och 39 samt Europeiska kommissionens yttranden, punkt 29.

49. Till stöd för sin ståndpunkt avseende frågorna 1, 2 och 4, att det relevanta geografiska området bör vara det verksamhetsområde där sökanden hade sin vanliga vistelseort gjorde den franska regeringen, vid sitt muntliga yttrande i samband med förhandlingen, gällande följande. Detta begrepp används i artikel 2 d och n i direktiv 2011/95 enligt den nämnda regeringen för att definiera under vilka förutsättningar en statslös person ska betraktas som flykting, och i artikel 11.1 f i detta direktiv används samma begrepp för att definiera under vilka omständigheter en statslös person upphör att vara flykting.

2. Bedömning av den fjärde frågan

50. Jag bör inledningsvis påpeka att artikel 12.1 a utesluter en person från ”flyktingstatus” och att de utlösande faktorerna för tillämpningen av den bestämmelsen saknar samband med vistelseorten, enligt resonemanget i punkt 36 och följande punkter i detta förslag till avgörande. Den omständigheten att artiklarna 2 d och n hänvisar till ”vanlig vistelseort ” är således inte avgörande för att besvara de frågor som avses. Vidare avser den fjärde frågan (och den andra) en annan situation än den som avses i artikel 11.1 f i direktiv 2011/95. Denna bestämmelse avser en situation där en statslös person redan har beviljats flyktingstatus och där de omständigheter som ledde till att denna person erkändes som flykting inte längre föreligger, och den fungerar tillsammans med artikel 14.1 i direktiv 2011/95. Den senare bestämmelsen kräver att medlemsstaterna ska ”återkalla, avsluta eller neka att förnya flyktingstatus” för en statslös person om ”han eller hon har upphört att vara flykting i enlighet med *artikel 11* (min kursivering)”.

51. Den fjärde frågan avser däremot huruvida den berörda personen över huvud taget ska erkännas som flykting enligt artikel 12.1 a andra meningen. Om omständigheterna kräver det och ett senare beslut om återkallande måste fattas, kan denna bestämmelse fungera tillsammans med artikel 14.3, enligt vilken medlemsstaterna ska ”återkalla” en statslös persons flyktingstatus eller vägra att förnya flyktingstatus för en statslös person ”om han eller hon inte skulle ha beviljats eller inte har beviljats flyktingstatus enligt *artikel 12*” (min kursivering). I artikel 14.3 nämns inte något om hemvist, vare sig en vanlig vistelseort eller något annat.

52. Jag föreslår därför att EU-domstolen ska besvara den fjärde tolkningsfrågan på följande sätt:

Det område som ska beaktas för att bedöma huruvida – vid tidpunkten för prövningen av en ansökan om flyktingstatus i kraft av själva sakförhållandet (ipso facto) enligt artikel 12.1 a andra meningen – villkoren för tillämpning av denna bestämmelse inte längre är tillämpliga, motsvarar det område som beaktas vid bedömningen av huruvida UNRWA:s skydd eller bistånd har ”upphört” med avseende på en viss person som tidigare har begagnat detta skydd eller bistånd, såsom beskrivs i svaren på första och den andra frågan.

D. Den tredje frågan

53. Med den tredje frågan vill den hänskjutande domstolen väsentligen få klarhet i huruvida en statslös person kan åberopa sådana risker för sin personliga säkerhet som vederbörande frivilligt har utsatt sig för genom att flytta från ett säkert (eller relativt säkert) UNRWA-verksamhetsområde till ett område där hans eller hennes individuella säkerhet utsätts för allvarlig risk och vederbörande, på grundval av denna frivilligt ådragna risk, i kraft av själva sakförhållandet (ipso facto) har rätt att åtnjuta flyktingstatus enligt direktiv 2011/95.

54. Domstolen har redan i domen El Kott preciserat att det inte är tillräckligt att frivilligt lämna UNRWA:s verksamhetsområde för att undantaget från flyktingstatus i artikel 1 D ska upphöra. [42] Om däremot en person som faktiskt har utnyttjat UNRWA:s skydd eller bistånd upphör att åtnjuta det av skäl som ligger utanför hans eller hennes kontroll, är klausulen om upptagande i artikel 12.1 a tillämplig och personen kan i kraft av själva sakförhållandet (ipso facto) dra fördel av direktivet under förutsättning att ingen av de övriga undantagsvillkoren i artikel 12.1 b, artikel 12.2 eller artikel 12.3 i direktiv 2011/95 är tillämpliga. [43]

55. I detta sammanhang ska en person anses ha varit tvungen att lämna UNRWA:s verksamhetsområde om hans eller hennes personliga säkerhet var allvarligt hotad och UNRWA inte kunde garantera att vederbörandes levnadsvillkor inom detta område skulle stå i överensstämmelse med det uppdrag som det anförtrotts. [44]

56. I enlighet med detta resonemang anser jag att en frivillig avresa från ett av UNRWA:s säkra (eller relativt säkra) verksamhetsområden till ett område där den berörda personens personliga säkerhet är allvarligt hotad inte heller kan åberopas till stöd för att UNRWA:s skydd eller bistånd har ”upphört” med avseende på vederbörande.

57. I synnerhet när riskerna för personens personliga säkerhet inom det verksamhetsområde till vilket vederbörande reste var kända eller rimligen förutsebara för den berörda personen och personen i fråga inte rimligen kunde förvänta sig att säkert återvända till det säkra (relativt säkra) verksamhetsområde som han eller hon avrest ifrån, eller till ett annat av UNRWA:s säkra verksamhetsområden, kan det inte anses att UNRWA:s skydd eller bistånd har upphört i förhållande till honom eller henne.

58. Jag vill tillägga att denna slutsats inte lämnar den berörda personen utan skydd. Han eller hon kan fortfarande åtnjuta status som subsidiärt skyddsbehövande och principen om *non-refoulement* (förbud mot återsändande) gäller fortfarande i enlighet med artikel 21 i direktiv 2011/95, men bör inte i kraft av själva sakförhållandet (ipso facto) kunna göra gällande flyktingstatus på grundval av risker som han eller hon medvetet och avsiktligt har utsatt sig för.

59. Mot bakgrund av ovanstående föreslår jag därför att domstolen besvarar denna tredje fråga på följande sätt:

En person som ansöker om flyktingstatus kan inte åberopa de risker för sin personliga säkerhet som vederbörande frivilligt utsätter sig för genom att flytta från ett säkert (eller relativt säkert) UNRWA-verksamhetsområde till ett område där hans eller hennes personliga säkerhet allvarligt hotas för att i kraft av själva sakförhållandet (ipso facto) komma i åtnjutande av förmånerna kopplade till flyktingstatus enligt direktiv 2011/95.

E. Den femte frågan

60. Den hänskjutande domstolen har ställt den femte frågan endast för det fall sökandens vanliga vistelseort skulle anses vara relevant för svaren på andra och fjärde frågan. Med hänsyn till svaren på de fyra första frågorna, saknas anledning för domstolen att besvara den femte frågan.

61. Kommissionen har gjort gällande att platsen för den vanliga vistelseorten inte är avgörande för den andra och den fjärde frågan, men att den femte frågan ändå bör besvaras. Kommissionen understryker i detta avseende att begreppet ”vanlig vistelseort” används i artikel 11.1 f i direktiv 2011/95, vilken i förekommande fall även är tillämpligt på statslösa palestinier.

42 Se dom av den 19 december 2012, Abed El Karem El Kott m.fl. (C-364/11, EU:C:2012:826, punkterna 49–51 och 59.

43 Ibidem, punkterna 61, 64 och 65 samt domslutet, punkt 1.

44 Ibidem, punkt 63.

62. Det framgår av beslutet om hänskjutande att beslutet avseende XT:s ansökan om flyktingstatus ännu inte har vunnit laga kraft, eftersom målet fortfarande är föremål för överklagande. Frågan om ett senare återkallande av XT:s flyktingstatus förefaller inte utgöra en del av det överklagande som är anhängigt vid den hänskjutande domstolen och den hänskjutande har inte begärt att EU-domstolen ska tolka artikel 11.1 f i detta direktiv. Såsom beskrivs i punkt 50 i detta förslag till avgörande, regleras en hypotetisk återkallelse av XT:s flyktingstatus med stöd av undantagsbestämmelsen i artikel 12.1 a första meningen av artikel 14.3 i direktiv 2011/95, som inte fungerar tillsammans med artikel 11.1 f. Jag anser således att den femte frågan är hypotetisk, såvida inte begreppet sökandes ”vanliga vistelseort” är relevant för svaret på den andra och/eller den fjärde frågan. Jag anser (i likhet med kommissionen) att så inte är fallet.

IV. Slutsats

63. Mot bakgrund av vad som anförs ovan föreslår jag att domstolen ska besvara tolkningsfrågorna från Bundesverwaltungsgericht (Federala högsta förvaltningsdomstolen, Tyskland) på följande sätt:

1. Vid bedömningen av huruvida skyddet eller biståndet från Förenta nationernas organ för palestinska flyktingar i Mellanöstern (UNRWA) har ”upphört” med avseende på en viss person som tidigare har begagnat sig av sådant skydd eller bistånd, ska de nationella domstolarna eller de behöriga administrativa myndigheterna – vid tillämpningen av artikel 12.1 a i Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/95/EU av den 13 december 2011om 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 – beakta alla UNRWA:s verksamhetsområden där den sökande har faktisk tillgång till UNRWA:s skydd eller bistånd.

   Vid en sådan bedömning ska den nationella domstolen eller förvaltningsmyndigheten beakta samtliga relevanta omständigheter, däribland sökandens personliga situation och förmåga att faktiskt få tillträde till dessa verksamhetsområden.

2. Det område som ska beaktas för att bedöma huruvida – vid tidpunkten för prövningen av en ansökan om flyktingstatus i kraft av själva sakförhållandet (ipso facto) enligt artikel 12.1 a andra meningen i direktiv 2011/95 – villkoren för tillämpning av denna bestämmelse inte längre är tillämpliga, motsvarar det område som beaktas vid bedömningen av huruvida UNRWA:s skydd eller bistånd har ”upphört” med avseende på en viss person som tidigare har begagnat detta skydd eller bistånd, såsom beskrivs i svaren på första och andra frågan.

3. En person som ansöker om flyktingstatus kan inte åberopa de risker för sin personliga säkerhet som vederbörande frivilligt utsätter sig för genom att flytta från ett säkert (eller relativt säkert) UNRWA-verksamhetsområde till ett område där hans eller hennes personliga säkerhet allvarligt hotas för att i kraft av själva sakförhållandet (ipso facto) komma i åtnjutande av förmånerna kopplade till flyktingstatus enligt direktiv 2011/95.

4. Med hänsyn till svaret på de fyra första frågorna, saknas anledning för domstolen att besvara den femte frågan.