

DOMSTOLENS DOM (stora avdelningen)

den 19 december 2012 (*)

”Direktiv 2004/83/EG – Miniminormer för beviljande av flyktingstatus eller status som alternativt skyddsbehövande – Statslösa personer av palestinskt ursprung som har begagnat sig av konkret bistånd från United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East (Förenta nationernas organ för palestinska flyktingar i Mellanöstern) (UNRWA) – De statslösa personernas rätt till erkännande av flyktingstatus med stöd av artikel 12.1 a andra meningen i direktiv 2004/83 – Villkor för tillämpning – Biståndet från UNRWA har ’av något skäl’ upphört – Bevis – Följder för de berörda personer som ansöker om att beviljas flyktingstatus – Rätt att ’automatiskt komma i åtnjutande av förmånerna i detta direktiv’ – Automatiskt erkännande av någon som ’flykting’, i den mening som avses i artikel 2 c i samma direktiv, samt beviljande av flyktingstatus i enlighet med artikel 13 i direktivet”

I mål C-364/11,

angående en begäran om förhandsavgörande enligt artikel 267 FEUF, framställd av Fővárosi Bíróság (Ungern) genom beslut av den 3 juni 2011, som inkom till domstolen den 11 juli 2011, i målet

Mostafa Abed El Karem El Kott,

Chadi Amin A Radi,

Hazem Kamel Ismail

mot

Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal,

ytterligare deltagare i rättegången:

ENSZ Menekültügyi Főbiztossága,

meddelar

DOMSTOLEN (stora avdelningen)

sammansatt av ordföranden V. Skouris, vice ordföranden K. Lenaerts, avdelningsordförandena A. Tizzano, L. Bay Larsen (referent), T. von Danwitz och J. Malenovský samt domarna U. Lohmus, E. Levits, A. Ó Caoimh, J.-C. Bonichot, A. Arabadjiev, C. Toader och J.-J. Kasel,

generaladvokat: E. Sharpston,

justitiesekreterare: handläggaren C. Strömholm,

efter det skriftliga förfarandet och förhandlingen den 15 maj 2012,

med beaktande av de yttranden som avgetts av:

- Hazem Kamel Ismail, genom G. Győző och T. Fazekas, ügyvédek,
- ENSZ Menekültügyi Főbiztossága, genom I. Ciobanu, i egenskap av ombud, biträdd av M. Demetriou, barrister,
- Ungerns regering, genom M. Fehér samt av genom K. Szíjjártó och Z. Tóth, båda i egenskap av ombud,
- Belgiens regering, genom T. Materne och C. Pochet, båda i egenskap av ombud,
- Tysklands regering, genom T. Henze och N. Graf Vitzthum, båda i egenskap av ombud,
- Frankrikes regering, genom G. de Bergues, S. Menez och B. Beaupère-Manokha, samtliga i egenskap av ombud,
- Rumäniens regering, genom F. Abrudan, I. Bara och R.H. Radu, samtliga i egenskap av ombud,
- Förenade kungarikets regering, genom L. Seeboruth, i egenskap av ombud, biträdd av S. Fatima, barrister,
- Europeiska kommissionen, genom M. Condou-Durande och V. Kreuschitz, båda i egenskap av ombud,

och efter att den 13 september 2012 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

Dom

- 1 Begäran om förhandsavgörande avser tolkningen av artikel 12.1 a i rådets direktiv 2004/83/EG av den 29 april 2004 om miniminormer för när tredjelandsmedborgare eller statslösa personer skall betraktas som flyktingar eller som personer som av andra skäl behöver internationellt skydd samt om dessa personers rättsliga ställning och om innehållet i det beviljade skyddet (EUT L 304, s. 12, och rättelse i EUT L 204, 2005, s. 24).

- 2 Begäran har framställts i mål mellan å ena sidan Mostafa Abed El Karem El Kott, Chadi Amin A Radi och Hazem Kamel Ismail, vilka alla tre är statslösa personer av palestinskt ursprung, och å andra sidan Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal (myndigheten för invandrings- och medborgarskapsfrågor, kallad BAH). Målen rör BAH:s beslut att avslå deras ansökningar om flyktingstatus.

Tillämpliga bestämmelser

Internationell rätt

Konventionen om flyktingars rättsliga ställning

- 3 Konventionen om flyktingars rättsliga ställning undertecknades den 28 juli 1951 i Genève (*Förenta nationernas fördragssamling*, volym 189, s. 150, nr 2545 (1954)) och trädde i kraft den 22 april 1954. Den har kompletterats och ändrats genom protokollet angående flyktingars rättsliga ställning, som antogs i New York den 31 januari 1967, vilket i sin tur trädde i kraft den 4 oktober 1967 (nedan kallad Genèvekonventionen).

- 4 I artikel 1 A punkt 2 första stycket i Genèvekonventionen definieras ”flykting” som en person som ”i anledning av välgrundad fruktan för förföljelse på grund av sin ras, religion, nationalitet, tillhörighet till viss samhällsgrupp eller politiska åskådning befinner sig utanför det land, vari han är medborgare, samt är ur stånd att eller på grund av sådan fruktan, som nyss sagts, icke önskar att begagna sig av sagda lands skydd eller den som, utan att vara medborgare i något land, ... befinner sig utanför det land, vari han tidigare haft sin vanliga vistelseort, samt är ur stånd att eller på grund av sådan fruktan, som nyss sagts, icke önskar att återvända dit”.

- 5 Artikel 1 D i Genèvekonventionen, som föreskriver en särskild rättslig ställning för en viss grupp av personer, lyder på följande sätt:

”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 [FN:s flyktingkommissariat].

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.”

Förenta nationernas medlingskommission för Palestina (United Nations Conciliation Commission for Palestine)

- 6 Förenta nationernas medlingskommission för Palestina (UNCCP) inrättades genom FN:s generalförsamlings resolution nr 194 (III) den 11 december 1948. Enligt paragraf 11 andra stycket i denna resolution har FN:s generalförsamling beslutat att

”*instruera* UNCCP att underlätta återsändande, tillbakaflytting samt ekonomisk och social rehabilitering av flyktingar samt utgivande av ersättning. FN:s generalförsamling ska också upprätthålla en nära kontakt med direktören för Förenta nationernas hjälporganisation för palestinska flyktingar och, genom denna person, med lämpliga FN-organ och institutioner.”

Förenta nationernas organ för palestinska flyktingar i Mellanöstern (United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East)

- 7 Genom FN:s generalförsamlings resolution nr 302 (IV) av den 8 december 1949 inrättades Förenta nationernas organ för palestinska flyktingar i Mellanöstern (UNRWA). UNRWA:s mandat har förnyats regelbundet. Det nuvarande mandatet löper ut den 30 juni 2014. UNRWA:s verksamhetsområde omfattar Libanon, Syrien, Jordanien, Västbanken (inklusive östra Jerusalem) och Gazaremsan.

- 8 Enligt paragraf 20 i resolution nr 302 (IV) har FN:s generalförsamling beslutat att

”*ge* [UNRWA] i uppdrag att samråda med [UNCCP], så att de båda organen kan utföra sina respektive uppgifter på bästa möjliga sätt, i synnerhet vad avser paragraf 11 i resolution 194 (III), vilken antogs av generalförsamlingen den 11 december 1948”.

- 9 I enlighet med paragraf 6 i FN:s generalförsamlings resolution nr 2252 (ES-V) av den 4 juli 1967 om humanitärt bistånd ska nämnda församling godkänna UNRWA:s ansträngningar att tillhandahålla humanitärt bistånd, så långt det är möjligt, i situationer av nödläge och som en tillfällig åtgärd för andra personer i området som för närvarande är fördrivna och i betydande behov av bistånd till följd av nyligen inträffade följdheter.

- 10 Det framgår av paragraferna 1–3 i FN:s generalförsamlings resolution nr 66/72 av den 9 december 2011 om bistånd till palestinska flyktingar att generalförsamlingen

”1. *noterar* att varken återsändande av eller ersättning till flyktingar, såsom föreskrivs i paragraf 11 i FN:s generalförsamlings resolution 194 (III), ännu har ägt rum och att de palestinska flyktingarnas situation till följd av detta alltjämt är ett allvarligt problem ...

2. [även *noterar*] att [UNCCP] inte har lyckats få tillämpningen av paragraf 11 i resolution 194 (III) att framskrida, och den uppmanar än en gång [UNCCP] att fortsätta med sina strävanden i detta hänseende ...

3. *bekräftar* att det är nödvändigt att fullfölja [UNRWA:s] arbete och att nämnda organs verksamhet, vilken ska utövas utan hinder, och tjänster vad avser palestinska flyktingars välmående och mänskliga utveckling samt stabiliteten i regionen är viktiga, i väntan på en godtagbar lösning av den palestinska flyktingfrågan”.

Unionsrätten

Direktiv 2004/83

11 Enligt skäl 3 i direktiv 2004/83 utgör Genèvekonventionen grundstenen i det folkrättsliga systemet för skydd för flyktingar.

12 Såsom framgår av skäl 10 i direktivet jämförd med artikel 6.1 FEU, står detta direktiv i överensstämmelse med de grundläggande rättigheter, friheter och principer som erkänns särskilt i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (nedan kallad stadgan). Direktivet syftar särskilt till att i enlighet med artiklarna 1 och 18 i stadgan säkerställa full respekt för den mänskliga värdigheten och de asylsökandes rätt till asyl.

13 Skälen 16 och 17 i direktivet har följande lydelse:

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

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

14 Enligt artikel 1 i direktiv 2004/83 är syftet med detta direktiv dels att införa miniminormer för att tredjelandsmedborgare eller statslösa personer ska kunna åtnjuta internationellt skydd, dels innehållet i det beviljade skyddet.

15 Enligt artikel 2 används i direktivet följande beteckningar med nedan angivna betydelser:

”a) *internationellt skydd*: flyktingstatus och status som alternativt skyddsbehövande enligt definitionerna i leden d och f.

...

- c) *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.
- d) *flyktingstatus*: en medlemsstats erkännande av en tredjelandsmedborgare eller en statslös person som flykting.
- e) *person som uppfyller kraven för att betecknas som alternativt 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.

...”

16 Artikel 4 i direktivet ingår i kapitel II, som har rubriken ”Bedömning av ansökningar om internationellt skydd”. I denna artikel återfinns villkoren för bedömning av fakta och omständigheter. Artikel 4.3 lyder enligt följande:

”Bedömningen av en ansökan om internationellt skydd skall vara individuell, och följande skall beaktas:

- a) Alla relevanta uppgifter om ursprungslandet vid den tidpunkt då beslut fattas om ansökan, inbegripet lagar och andra författningar i ursprungslandet samt det sätt på vilket dessa tillämpas.
- b) De relevanta utsagor och handlingar som den sökande har lämnat, inklusive information om huruvida sökanden har varit eller kan bli utsatt för förföljelse eller allvarlig skada.
- c) Sökandens personliga ställning och förhållanden, inklusive faktorer som bakgrund, kön och ålder, så att det kan bedömas huruvida de handlingar den sökande har blivit eller skulle kunna bli utsatt för, på grundval av sökandens personliga omständigheter, skulle innebära förföljelse eller allvarlig skada.

- d) Om den sökande efter att ha lämnat ursprungslandet ägnat sig åt en verksamhet, vars enda syfte eller vars huvudsyfte var att skapa de nödvändiga förutsättningarna för att ansöka om internationellt skydd, skall man bedöma om denna verksamhet kommer att utsätta den sökande för förföljelse eller allvarlig skada om han eller hon återvänder till landet.
- e) Om man rimligen kan förvänta sig att den sökande begagnar sig av skyddet i ett annat land där han eller hon kan hävda sitt medborgarskap.”

17 Kapitel III i direktiv 2004/83 har rubriken ”Förutsättningar för att betraktas som flykting”. Där ingår artikel 11, som har getts rubriken ”Upphörande” och som lyder på följande sätt:

”1. En tredjelandsmedborgare eller en statslös person skall upphöra att vara en flykting om han eller hon

...

- f) utan att äga medborgarskap i något land, 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.

...”

18 Artikel 12 i direktivet, som också ingår i kapitel III, har rubriken ”Undantag”. Bestämmelsen i artikel 12.1 a innehåller två meningar som återspeglar de två styckena i artikel 1 D i Genèvekonventionen. Artikel 12 lyder på följande sätt:

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

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

19 Det framgår av artikel 12.1 b att en tredjelandsmedborgare eller en statslös person inte kan ges flyktingstatus om ”han eller hon av de behöriga myndigheterna i bosättningslandet tillerkänns samma rättigheter och skyldigheter som följer med medborgarskap i det landet eller rättigheter och skyldigheter som motsvarar dessa”.

20 I artikel 12.2 anges att en tredjelandsmedborgare eller en statslös person inte kan ges flyktingstatus om det finns synnerliga skäl för att anta att han eller hon omfattas av en eller flera grunder för att inte bevilja flyktingstatus som föreskrivs i denna bestämmelse. Det kan röra sig om att han eller hon har förövat ”brott mot freden, krigsförbrytelse eller brott mot mänskligheten” (artikel 12.2 a) eller ett ”grovt icke-politiskt brott” (artikel 12.2 b) eller att han eller hon har gjort sig skyldig till ”gärningar som strider mot Förenta nationernas syften och grundsatser” (artikel 12.2 c).

21 Grunderna för att inte bevilja flyktingsstatus i artikel 12.1 b och artikel 12.2 och 12.3 i direktiv 2004/83 motsvarar de grunder som anges i artikel 1 E och 1 F i Genèvekonventionen.

22 Kapitel IV i direktiv 2004/83 har rubriken ”Flyktingstatus”. Där ingår artikel 13, med rubriken ”Beviljande av flyktingstatus”, som har följande lydelse:

”Medlemsstaterna skall bevilja en tredjelandsmedborgare eller en statslös person flyktingstatus om han eller hon kan betraktas som flykting enligt kapitlen II och III.”

23 Kapitel IV i direktivet innehåller också artikel 14 som har rubriken ”Återkallande av, upphävande av eller vägran att förnya flyktingstatus”. I artikel 14.1 föreskrivs att medlemsstaterna ska återkalla flyktingstatus som beviljats av ett nationellt organ om vederbörande inte längre är flykting enligt artikel 11.

24 I artikel 21.1 i direktivet, som återfinns i direktivets kapitel VII, med rubriken ”Innebörden av internationellt skydd”, föreskrivs följande:

”Medlemsstaterna skall i enlighet med sina internationella förpliktelser respektera principen om non-refoulement.”

Direktiv 2005/85/EG

25 Enligt artikel 2 c i rådets direktiv 2005/85/EG av den 1 december 2005 om miniminormer för medlemsstaternas förfaranden för beviljande eller återkallande av flyktingstatus (EUT L 326, s. 13), används följande beteckning med nedan angiven betydelse:

”sökande eller asylsökande: en tredjelandsmedborgare eller statslös person som har ansökt om asyl och vars ansökan ännu inte har lett till ett slutligt beslut.”

Ungersk rätt

26 I artikel 8.1 i 2007 års lag nr LXXX om rätten till asyl (*Magyar Közlöny* 2007/83), föreskrivs följande:

”En utlänning kan inte erkännas som flykting om någon av de grunder för att utesluta möjligheten att beviljas flyktingstatus som nämns i artikel 1 D, E eller F i Genèvekonventionen föreligger.”

Bakgrund till målen vid den nationella domstolen

Mostafa Abed El Karem El Kott

27 Det framgår av beslutet om hänskjutande att Mostafa Abed El Karem El Kott levde i UNRWA:s flyktingläger Ayn al-Hilwah i Libanon under svåra materiella förhållanden. Det var mot denna bakgrund och efter att det tänts eld på hans hus och han utsatts för hot som Mostafa Abed El Karem El Kott lämnade flyktinglägret och flydde från Libanon där han var säker på att man skulle hitta honom.

28 BAH i Ungern tillerkände honom inte flyktingstatus men fattade med stöd av artikel 21.1 i direktiv 2004/83 ett beslut om non-refoulement.

29 Mostafa Abed El Karem El Kott överklagade beslutet att inte bevilja honom flyktingstatus till den hänskjutande domstolen.

Chadi Amin A Radi

30 Vad beträffar Chadi Amin A Radi framgår det av beslutet om hänskjutande att denne fick sitt hus i UNRWA:s flyktingläger Nahr al Barid, också det beläget i Libanon, förstört under maj månad 2007 till följd av sammandrabbningar mellan den libanesiska armén och rörelsen Fatah al-Islam. Då det saknades plats för honom i det närbelägna Baddawi-lägret flyttade han tillsammans med sina föräldrar och sina syskon in hos en bekant i Tripoli (Libanon). De blev emellertid utsatta för kränkningar, misshandel, godtyckliga arresteringar, tortyr och förnedring av libanesiska soldater. Chadi Amin A Radi lämnade Libanon tillsammans med sin far, då han ansåg att de i egenskap av palestinier var rättslösa i Libanon.

31 Också i Chadi Amin A Radis fall beslutade BAH att inte tillerkänna den sökande flyktingstatus men att anta ett beslut om non-refoulement. Chadi Amin A Radi överklagade beslutet att inte bevilja honom flyktingstatus till den hänskjutande domstolen.

Hazem Kamel Ismail

32 Hazem Kamel Ismail bodde tillsammans med sin familj i flyktinglägret Ayn al-Hilwah. Han uppgav att i samband med väpnade stridigheter mellan Fatah al-Islam och Jund al-Sham ville extremister använda sig av taket på hans hus. När han vägrade blev han utsatt för hot, och blev misstänkt för att vara en ”fiendeagent”. Då han inte kunde skydda sig begav han sig till Beirut (Libanon) tillsammans med sin familj.

Eftersom han inte kände sig säker där flydde han därefter till Ungern. Hazem Kamel Ismail gav in ett intyg från det palestinska nationalrådet, varav det framgår att han och hans familj tvingades lämna Ayn al-Hilwah-lägre på grund av bristande säkerhet och hot från radikala islamister, tillsammans med foton av deras hus efter vandaliseringen.

- 33 BAH tillerkände inte Hazem Kamel Ismail flyktingstatus men beviljade däremot honom och medlemmarna av hans familj status som alternativt skyddsbehövande.
- 34 Också Hazem Kamel Ismail överklagade beslutet att inte bevilja honom flyktingstatus till den hänskjutande domstolen.

Målen vid den nationella domstolen och tolkningsfrågorna

- 35 Den hänskjutande domstolen förordnade om gemensam handläggning av de tre målen.
- 36 Klagandena har – på ett enligt den hänskjutande domstolen trovärdigt sätt – åberopat individuella omständigheter som tvingat dem att lämna UNRWA:s verksamhetsområde och har gjort gällande att de ska beviljas flyktingstatus med stöd av artikel 1 D andra stycket i Genèvekonventionen. I artikel 12.1 a andra meningen i direktiv 2004/83 hänvisas det till den bestämmelsen.
- 37 De har gjort gällande att eftersom biståndet från UNRWA i deras fall hade upphört i den mening som avses i den ovannämnda bestämmelsen i Genèvekonventionen, gav denna bestämmelse dem automatiskt rätt att erkännas som flyktingar.
- 38 Vid handläggningen av klagandenas ansökningar behandlade BAH dem som asylsökande i den mening som avses i artikel 2 c i direktiv 2005/85. BAH prövade ansökningarna enligt det förfarande för beviljande som föreskrivs i direktivet och kom fram till att klagandena inte uppfyllde villkoren för att betraktas som ”flykting” i den mening som avses i artikel 2 c i direktiv 2004/83.
- 39 BAH medgav visserligen att biståndet från UNRWA ska anses ha upphört när organet, av sakliga skäl som rör det egna verksamhetsområdet, inte är i stånd att ge bistånd till en person som har rätt till det. Dock ansåg BAH inte att det faktum att någon automatiskt ska komma i åtnjutande av förmånerna i direktiv 2004/83 medför ett automatiskt erkännande av flyktingstatus. Enligt BAH kan användningen av ordet automatisk nämligen juridiskt sett inte ha några andra konsekvenser än att den berörda personen blir en del av den personkrets som omfattas av direktivets tillämpningsområde.

Användningen av detta ord innebär således, enligt BAH, endast att det ges en möjlighet till erkännande av flyktingstatus.

40 Den hänskjutande domstolen har bland annat konstaterat att eftersom samtliga klagande hade begagnat sig av bistånd från ett sådant organ som avses i artikel 12.1 a första meningen i direktivet, blev det nödvändigt att fastställa dels under vilka villkor biståndet kan anses ha upphört i den mening som avses i den andra meningen i samma bestämmelse, dels av vilken beskaffenhet och omfattning de garantier är som den berörda personen automatiskt åtnjuter med stöd av samma direktiv när biståndet upphör.

41 Mot denna bakgrund beslutade Fővárosi Bíróság (domstolen i Budapest) att vilandeförklara målet och att ställa följande frågor till domstolen.

”Vid tillämpningen av artikel 12.1 a i [direktiv 2004/83]

1) Innebär det förhållandet att någon kommer i åtnjutande av förmånerna i direktivet ett erkännande av flyktingstatus eller av någon av de två skyddsformerna som omfattas av direktivets tillämpningsområde (flyktingstatus och status som alternativt skyddsbehövande) – på grundval av vad medlemsstaten beslutar –, eller medför det inte ett erkännande av någon av dessa skyddsformer, utan endast att den berörda personen ingår i den personkrets på vilken direktivet är tillämpligt?

2) Krävs det för att skyddet eller biståndet från ett kontor ska anses upphöra en vistelse utanför kontorets verksamhetsområde, att kontoret upphör med sin verksamhet, att det inte längre är möjligt att erhålla skydd eller bistånd från kontoret eller ett legitimt och sakligt motiverat hinder som kontoret inte kan påverka som gör att den person som har rätt till skyddet eller biståndet inte kan begagna sig av det?”

Prövning av tolkningsfrågorna

Inledande synpunkter

42 Det framgår av skälen 3, 16 och 17 i direktiv 2004/83 att Genèvekonventionen är grundstenen i det folkrättsliga systemet för skydd av flyktingar och att bestämmelserna i direktivet avseende förutsättningar för beviljande av flyktingstatus och innebörden av flyktingstatus har antagits i syfte att vägleda medlemsstaternas behöriga myndigheter vid tillämpningen av Genèvekonventionen, på grundval av gemensamma begrepp och kriterier (dom av den 17 juni 2010 i mål C-31/09, Bolbol, REU 2010, s. I-5539, punkt 37).

- 43 Direktivets bestämmelser ska således tolkas mot bakgrund av dess systematik och syfte, med beaktande av Genèvekonventionen och de andra relevanta fördrag som avses i artikel 78.1 FEUF. Såsom framgår av skäl 10 i direktivet ska tolkningen även stå i överensstämmelse med de rättigheter som erkänns i stadgan (dom av den 5 september 2012 i de förenade målen C-71/11 och C-99/11, Y och Z, REU 2012, s. I-0000, punkt 48 och där angiven rättspraxis).
- 44 I det ovannämnda målet Bolbol begärde Fővárosi Bíróság att domstolen skulle besvara tolkningsfrågor som nästan var identiska med dem som har ställts genom den nu aktuella begäran om förhandsavgörande. Dock konstaterade domstolen i det målet att eftersom den berörda personen inte hade begagnat sig av bistånd från UNRWA innan vederbörande lämnade UNRWA:s verksamhetsområde för att ansöka om asyl i Ungern förelåg det inte skäl att pröva dels vilka villkor som ska vara uppfyllda för att det ska anses att biståndet ”av något skäl har upphört”, dels vilka rättigheter som direktivet ger och som den berörda personen ”automatiskt skulle ha kunnat komma i åtnjutande av” på grund av ett sådant upphörande av biståndet (se, för ett liknande resonemang, domen i det ovannämnda målet Bolbol, punkterna 55 och 56).

Den andra tolkningsfrågan

- 45 Den nationella domstolen har ställt den andra frågan, som ska prövas först, för att få klarhet i huruvida artikel 12.1 a andra meningen i direktiv 2004/83 ska tolkas så, att det ska anses att det skydd eller det bistånd som ges av andra FN-organ eller FN-kontor än FN:s flyktingkommissariat ”av något skäl har upphört” i en situation där en person lämnar detta organs eller kontors verksamhetsområde under sådana omständigheter som de som kännetecknade avresan för klagandena i de nationella målen.
- 46 Det ska direkt erinras om att enligt ordalydelsen i artikel 12.1 a första meningen i direktivet kan en tredjelandsmedborgare eller en statslös person inte ges flyktingstatus om ”han eller hon omfattas av artikel 1 D i Genèvekonventionen om skydd eller bistånd från andra organ eller kontor inom Förenta nationerna än FN:s flyktingkommissariat”.
- 47 I artikel 1 D första stycket i Genèvekonventionen anges att denna konvention inte är tillämplig på de personer som ”för närvarande åtnjuta” skydd eller bistånd ”av andra Förenta Nationernas organ eller institutioner än [FN:s flyktingkommissariat]”. Denna grund för att undanta någon från konventionens tillämpningsområde ska tolkas restriktivt (se, för ett liknande resonemang, domen i det ovannämnda målet Bolbol, punkt 51).
- 48 Såsom generaladvokaten har påpekat i punkt 5 i sitt förslag till avgörande är det allmänt vedertaget att UNRWA är det enda andra

FN-organet eller FN-kontoret än FN:s flyktingkommissariat som åsyftas i artikel 12.1 a första meningen i direktiv 2004/83 och artikel 1 D första stycket i Genèvekonventionen (se även, för ett liknande resonemang, domen i det ovannämnda målet Bolbol, punkt 44).

- 49 Den omständigheten att denna bestämmelse i Genèvekonventionen, till vilken det hänvisas i artikel 12.1 a första meningen i direktiv 2004/83, från konventionens tillämpningsområde endast undantar personer som ”för närvarande åtnjuta” skydd eller bistånd från ett sådant FN-organ eller ett sådant FN-kontor, kan inte tolkas så att det räcker med att en person inte befinner sig inom UNRWA:s verksamhetsområde eller frivilligt lämnar området för att det i bestämmelsen föreskrivna undantaget från flyktingstatus ska upphöra att gälla.
- 50 Om det vore så skulle, vilket generaladvokaten har konstaterat i punkterna 52 och 53 i sitt förslag till avgörande, det betyda att en asylsökande i den mening som avses i artikel 2 c i direktiv 2005/85 som lämnar in sin asylansökan i någon av medlemsstaterna, och som därmed rent fysiskt inte befinner sig inom UNRWA:s verksamhetsområde, aldrig kunde omfattas av grunden för undantag från flyktingstatus enligt artikel 12.1 a i direktiv 2004/83. Det skulle leda till att undantaget helt förlorade sin ändamålsenliga verkan.
- 51 Att medge att tillämpningen av artikel 12.1 a andra meningen i direktiv 2004/83 utlöses av att någon frivilligt lämnar UNRWA:s verksamhetsområde och sålunda frivilligt avstår från biståndet från UNRWA skulle dessutom strida mot syftet i artikel 1 D första stycket i Genèvekonventionen, nämligen att från konventionens system undanta alla personer som åtnjuter ett sådant bistånd.
- 52 Således ska artikel 12.1 a första meningen i direktivet tolkas så, att den grund för undantag från flyktingstatus som föreskrivs i denna bestämmelse omfattar inte endast de personer som för närvarande åtnjuter bistånd från UNRWA, utan också personer som, i likhet med klagandena i de nationella målen, konkret begagnade sig av sådant bistånd strax innan de lämnade in en asylansökan i en medlemsstat, dock under förutsättning att biståndet inte har upphört i den mening som avses i artikel 12.1 a andra meningen i direktivet.
- 53 I den andra meningen behandlas den situation i vilken skyddet eller biståndet som ges av ett annat FN-organ eller FN-kontor än FN:s flyktingkommissariat ”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.
- 54 Det är dock utrett att ställningen för de personer som tar emot bistånd från UNRWA ännu inte har fastställts slutligt. Detta framgår bland annat av paragraferna 1–3 i FN:s generalförsamlings resolution nr 66/72 av den 9 december 2011.

- 55 Då blott den omständigheten att den som ansöker om flyktingstatus har lämnat UNRWA:s verksamhetsområde, oavsett skälet för detta, inte räcker för att undantaget från flyktingstatus i artikel 12.1 a första meningen i direktiv 2004/83 ska upphöra att gälla, behöver det preciseras under vilka villkor biståndet från UNRWA skulle kunna anses ha upphört i enlighet med den andra meningen i bestämmelsen.
- 56 Domstolen finner att det inte endast är när det organ eller det kontor som tillhandahåller skyddet eller biståndet avskaffas som det skydd eller det bistånd som tillhandahålls av organet eller kontoret kan anses ha upphört i den mening som avses i artikel 12.1 a andra meningen, utan även när det blir omöjligt för organet eller kontoret att fullgöra sitt uppdrag.
- 57 Det framgår nämligen av formuleringen ”om sådant skydd eller bistånd av något skäl har upphört”, som inleder den andra meningen i artikel 12.1 a i direktiv 2004/83, att det framför allt är det konkreta bistånd som UNRWA tillhandahåller – och inte UNRWA:s existens – som ska ha upphört för att grunden för undantag från flyktingstatus inte längre ska vara tillämplig.
- 58 Visserligen kan formuleringen ovan, betraktad för sig, läsas som att den endast avser händelser som rör UNRWA direkt, såsom ett avskaffande av organet eller en händelse som gör att det i största allmänhet blir omöjligt för organet att fullgöra sitt uppdrag. Formuleringen ”av något skäl” som därefter följer kräver dock att den andra meningen ska tolkas så, att skälet till att biståndet upphör också kan vara följden av omständigheter som den berörda personen inte kan påverka och som tvingar honom eller henne att lämna UNRWA:s verksamhetsområde.
- 59 Visserligen räcker det inte med att en person inte befinner sig inom detta område eller frivilligt beslutar att lämna det för att biståndet ska anses ha upphört. Om beslutet är motiverat av yttre omständigheter som den berörda personen inte kan påverka kan detta dock leda till slutsatsen att det bistånd som personen i fråga åtnjöt har upphört i den mening som avses i artikel 12.1 a andra meningen i direktiv 2004/83.
- 60 En sådan tolkning överensstämmer med målet med artikel 12.1 a, som bland annat är att säkerställa ett fortlöpande skydd för palestinska flyktingar genom att ge dem konkret skydd eller bistånd, och inte endast genom att säkra existensen av ett organ eller ett kontor som har i uppgift att ge sådant bistånd eller skydd. Detta följer även av paragraf 20 i resolution nr 302 (IV), jämförd med paragraf 6 i FN:s generalförsamlings resolution nr 2252 (ES-V).
- 61 För att bedöma huruvida biståndet eller skyddet verkligen har upphört i den mening som avses i nämnda bestämmelse i direktiv 2004/83, måste de nationella behöriga myndigheterna och domstolarna kontrollera huruvida de berörda personernas avresa föranleds av

omständigheter som ligger utanför deras kontroll, som de inte kan påverka och som tvingar dem att lämna området och därigenom hindrar dem från att ta emot det bistånd som UNRWA ger.

- 62 Vid prövningen i ett enskilt fall av de omständigheter som legat till grund för att den berörda personen lämnat UNRWA:s verksamhetsområde ska de nationella myndigheterna beakta syftet med artikel 1 D i Genèvekonventionen, till vilken det hänvisas i artikel 12.1 a i direktivet, nämligen att säkerställa ett fortlöpande skydd för palestinska flyktingar i egenskap av just palestinska flyktingar, fram till dess att deras ställning har fastställts slutgiltigt i enlighet med de relevanta resolutioner som antagits av FN:s generalförsamling.
- 63 Med beaktande av detta syfte ska en palestinsk flykting anses vara tvingad att lämna UNRWA:s verksamhetsområde om vederbörandes personliga säkerhet är allvarligt hotad och organet saknar möjlighet att inom området garantera honom eller henne sådana levnadsförhållanden som överensstämmer med organets uppdrag.
- 64 Det ska härvid tilläggas att när de behöriga myndigheterna i den medlemsstat i vilket asylansökan lämnats in gör sin bedömning av huruvida personen i fråga, av orsaker som legat utanför hans eller hennes kontroll och som vederbörande inte har kunnat påverka, i praktiken inte längre hade möjlighet att ta emot det bistånd som personen i fråga hade getts innan han eller hon lämnade UNRWA:s verksamhetsområde, ska dessa myndigheter göra en individuell bedömning av samtliga relevanta omständigheter, varvid artikel 4.3 i direktiv 2004/83 kan tillämpas analogt.
- 65 Mot denna bakgrund ska den andra frågan besvaras enligt följande. Artikel 12.1 a andra meningen i direktiv 2004/83 ska tolkas så, att det ska anses att det skydd eller bistånd från andra organ eller kontor inom Förenta nationerna än FN:s flyktingkommissariat ”av något skäl” har upphört även i ett fall där en person, som dessförinnan har begagnat sig av konkret skydd eller bistånd, upphör att åtnjuta detta på grund av en orsak som ligger utanför personens kontroll och som han eller hon inte kan påverka. Det ankommer på behöriga nationella myndigheter i den medlemsstat som är ansvarig för att pröva den asylansökan som lämnats in av en sådan person, att på grundval av en individuell bedömning av ansökan kontrollera huruvida den berörda personen varit tvungen att lämna organets verksamhetsområde, vilket är fallet om vederbörandes personliga säkerhet är allvarligt hotad och organet eller kontoret saknade möjlighet att inom området garantera honom eller henne sådana levnadsförhållanden som överensstämmer med organets eller kontorets uppdrag.

Den första frågan

- 66 Inledningsvis ska det, när det gäller den första frågan, framhållas att direktiv 2004/83, till skillnad från Genèvekonventionen som endast reglerar flyktingstatus, omfattar två skilda typer av skydd. Det rör sig för det första om flyktingstatus och för det andra om status som alternativt skyddsbehövande. I artikel 2 e i direktivet anges att en person som uppfyller kraven för att betecknas som alternativt skyddsbehövande är en person "som inte uppfyller kraven för att betecknas som flykting".
- 67 Med beaktande av denna skillnad som föreligger mellan skyddet enligt Genèvekonventionen och skyddet enligt direktiv 2004/83, ska uttrycket "komma i åtnjutande av förmånerna i detta direktiv" i artikel 12.1 a andra meningen i direktivet således förstås som en hänvisning endast till flyktingstatusen. Denna bestämmelse bygger nämligen på artikel 1 D i Genèvekonventionen, och direktivet ska tolkas mot bakgrund av konventionen.
- 68 Domstolen konstaterar dessutom att eftersom artikel 12.1 a i direktiv 2004/83 endast handlar om flyktingstatus utesluter denna bestämmelse inte någon person från alternativt skydd i den mening som avses i artikel 2 e i direktivet, och att artikel 17 i direktivet, som anger grunderna för undantag från det alternativa skyddet, inte på något vis hänför sig till skyddet eller biståndet från ett sådant organ som UNRWA.
- 69 Mot bakgrund av dessa inledande synpunkter konstaterar domstolen att Fővárosi Bíróság önskar få klarhet i huruvida artikel 12.1 a andra meningen i direktiv 2004/83 ska tolkas så, att uttrycket "komma i åtnjutande av förmånerna i detta direktiv" betyder att den berörda personen har rätt till ett automatiskt erkännande som flykting eller endast att han eller hon ingår i den personkrets på vilken direktivet är tillämpligt.
- 70 Det ska härvid preciseras för det första att artikel 12.1 a andra meningen föreskriver att de berörda personerna, om de däri angivna tillämpningsvillkoren är uppfyllda, "automatiskt [ska] komma i åtnjutande av förmånerna i detta direktiv", och för det andra att artikel 1 D andra stycket i Genèvekonventionen föreskriver att dessa personer, i samma fall, "utan vidare äga åtnjuta de i denna konvention stadgade förmånerna" (enligt de båda giltiga språkversionerna "shall ipso facto be entitled to the benefits of this Convention" respektive "bénéficieront de plein droit du régime de cette convention").
- 71 Uttrycket "automatiskt komma i åtnjutande av förmånerna i detta direktiv" ska tolkas i överensstämmelse med artikel 1 D andra stycket i Genèvekonventionen, det vill säga som att de berörda personerna "utan vidare" ska äga åtnjuta de i denna konvention stadgade förmånerna och de "förmåner" som direktivet ger.

- 72 Således kan det inte anses att den rätt som uppstår till följd av att biståndet från UNRWA upphör och grunden för undantag inte längre föreligger består endast i en möjlighet för den berörda personen att ansöka om flyktingstatus med stöd av artikel 2 c i direktiv 2004/83, vilket är ett alternativ som står till buds för varje tredjelandsmedborgare och statslös person som befinner sig inom en medlemsstats territorium.
- 73 Preciseringsen i slutet av andra meningen i artikel 12.1 a i direktivet, enligt vilken de berörda personerna ”automatiskt [ska] komma i åtnjutande av förmånerna i detta direktiv”, skulle nämligen vara överflödigt och sakna ändamålsenlig verkan, om den inte utgjorde något annat än en erinran om att personer som inte längre är undantagna från möjligheten att beviljas flyktingstatus i enlighet med första meningen i artikel 12.1 a kan åberopa bestämmelserna i direktivet för att få till stånd en prövning av sin ansökan om flyktingstatus i enlighet med artikel 2 c.
- 74 Om man ser till hela ordalydelsen i andra meningen i artikel 12.1 a i direktiv 2004/83 framgår det dessutom att de personer som där avses, så snart deras ställning har fastställts slutgiltigt, kan tillerkännas flyktingstatus om de, av någon anledning, är utsatta för förföljelse i den mening som avses i artikel 2 c i direktivet. Om de berörda ställning däremot inte har fastställts, vilket är fallet i de nationella målen, trots att biståndet till dem har upphört på grund av en omständighet som de inte har kunnat påverka, måste i detta särskilda fall möjligheten att ”automatiskt komma i åtnjutande av förmånerna i detta direktiv” nödvändigtvis ha en vidare innebörd än att personerna helt enkelt inte är undantagna från möjligheten att tillerkännas flyktingstatus om de uppfyller kraven i artikel 2 c.
- 75 Det bör i sammanhanget dock påpekas att, såsom den ungerska och den tyska regeringen mycket riktigt har gjort gällande, det faktum att en person automatiskt ska komma i åtnjutande av förmånerna i detta direktiv i enlighet med artikel 12.1 a inte medför någon ovillkorlig rätt för vederbörande att tillerkännas flyktingstatus.
- 76 En person som har rätt att automatiskt komma i åtnjutande av förmånerna i direktiv 2004/83 behöver således inte visa att han eller hon fruktar förföljelse i den mening som avses i artikel 2 c i direktivet. Däremot måste denna person – vilket klagandena i de nationella målen för övrigt har gjort – lämna in en ansökan om flyktingstatus som ska prövas av de behöriga myndigheterna i den ansvariga medlemsstaten. Inom ramen för denna prövning ska myndigheterna kontrollera inte bara om den asylsökande konkret har begagnat sig av bistånd från UNRWA (se, för ett liknande resonemang, domen i det ovannämnda målet Bolbol, punkt 52) och att detta bistånd har upphört, utan ska också förvissa sig om att den asylsökande inte omfattas av någon av grunderna för undantag i artikel 12.1 b eller 12.2 och 12.3 i direktivet.

- 77 Det ska dessutom tilläggas att artikel 11.1 f i direktiv 2004/83, jämförd med artikel 14.1 i det direktivet, ska tolkas så, att den berörda personen upphör att vara flykting om han eller hon kan återvända till UNRWA:s verksamhetsområde, där vederbörande hade sin vanliga vistelseort, efter att de omständigheter som lett till att han eller hon erkänts som flykting har upphört att existera (se, analogt, dom av den 2 mars 2010 i de förenade målen C-175/08, C-176/08, C-178/08 och C-179/08, Salahadin Abdulla m.fl., REU 2010, s. I-1493, punkt 76).
- 78 Slutligen bör det påpekas att den tolkning av uttrycket ”automatiskt [ska] komma i åtnjutande av förmånerna i detta direktiv” som görs i punkterna 70–76 i förevarande dom, inte – till skillnad från vad flera av de regeringar som har avgett yttranden till domstolen har hävdats – medför någon diskriminering som är förbjuden enligt principen om likabehandling i artikel 20 i stadgan.
- 79 Domstolen konstaterar nämligen att asylsökande – av vilka det krävs att de ska känna välgrundad fruktan för förföljelse för att kunna erkännas som ”flyktingar” i den mening som avses i artikel 2 c i direktiv 2004/83 – befinner sig i en annan situation än sådana personer som, liksom klagandena i de nationella målen, erhöll bistånd från UNRWA innan de lämnade UNRWA:s verksamhetsområde och lämnade in en asylansökan i en medlemsstat. Därför kräver likabehandlingsprincipen inte att de förstnämnda personerna ska behandlas på samma sätt som de personer som, liksom klagandena i de nationella målen, har begagnat sig av detta bistånd.
- 80 Det bör i sammanhanget nämnas att, när det gäller den speciella situation som är kännetecknande för de palestinska flyktingarna, det var efter moget övervägande som de stater som har undertecknat Genèvekonventionen år 1951 beslutade att ge dessa flyktingar en särskild behandling enligt vad som föreskrivs i artikel 1 D i konventionen, till vilken artikel 12.1 a i direktiv 2004/83 hänförs sig.
- 81 Mot denna bakgrund ska den första frågan besvaras enligt följande. Artikel 12.1 a andra meningen i direktiv 2004/83 ska tolkas så, att om de behöriga myndigheterna i den medlemsstat som är ansvarig för prövningen av asylansökan har fastställt att den asylsökande uppfyller kravet på att skyddet eller biståndet från UNRWA ska ha upphört, innebär uttrycket ”automatiskt komma i åtnjutande av förmånerna i detta direktiv” att medlemsstaten ska erkänna vederbörande som flykting i den mening som avses i artikel 2 c i direktivet och utan vidare ska bevilja den asylsökande flyktingstatus, dock under förutsättning att han eller hon inte omfattas av artikel 12.1 b eller 12.2 och 12.3 i direktivet.

Rättegångskostnader

82 Eftersom förfarandet i förhållande till parterna i målet vid den nationella domstolen utgör ett led i beredningen av samma mål, ankommer det på den nationella domstolen att besluta om rättegångskostnaderna. De kostnader för att avge yttrande till domstolen som andra än nämnda parter har haft är inte ersättningsgilla.

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (stora avdelningen) följande:

- 1) Artikel 12.1 a andra meningen i rådets direktiv 2004/83/EG av den 29 april 2004 om miniminormer för när tredjelandsmedborgare eller statslösa personer skall betraktas som flyktingar eller som personer som av andra skäl behöver internationellt skydd samt om dessa personers rättsliga ställning och om innehållet i det beviljade skyddet ska tolkas så, att det ska anses att det skydd eller bistånd från andra organ eller kontor inom Förenta nationerna än FN:s flyktingkommissariat ”av något skäl” har upphört även i ett fall där en person, som dessförinnan har begagnat sig av konkret skydd eller bistånd, upphör att åtnjuta detta på grund av en orsak som ligger utanför personens kontroll och som han eller hon inte kan påverka. Det ankommer på behöriga nationella myndigheter i den medlemsstat som är ansvarig för att pröva den asylansökan som lämnats in av en sådan person, att på grundval av en individuell bedömning av ansökan kontrollera huruvida den berörda personen varit tvungen att lämna organets verksamhetsområde, vilket är fallet om vederbörandes personliga säkerhet är allvarligt hotad och organet eller kontoret saknade möjlighet att inom området garantera honom eller henne sådana levnadsförhållanden som överensstämmer med organets eller kontorets uppdrag.
- 2) Artikel 12.1 a andra meningen i direktiv 2004/83 ska tolkas så, att om de behöriga myndigheterna i den medlemsstat som är ansvarig för prövningen av asylansökan har fastställt att den asylsökande uppfyller kravet på att skyddet eller biståndet från Förenta nationernas organ för palestinska flyktingar i Mellanöstern (UNRWA) ska ha upphört, innebär uttrycket ”automatiskt komma i åtnjutande av förmånerna i detta direktiv” att medlemsstaten ska erkänna vederbörande som flykting i den mening som avses i artikel 2 c i direktivet och utan vidare ska bevilja den asylsökande flyktingstatus, dock under förutsättning att han eller hon inte omfattas av artikel 12.1 b eller 12.2 och 12.3 i direktivet.