

DOMSTOLENS DOM (stora avdelningen)

den 17 juni 2010 (\*)

”Direktiv 2004/83/EG – Miniminormer för när tredjelandsmedborgare eller statslösa personer ska betraktas som flyktingar – Statslös palestinier som inte har ansökt om beskydd eller bistånd från Förenta nationernas hjälporganisation för palestinska flyktingar i Mellanöstern (UNRWA) – Ansökan om beviljande av flyktingstatus – Avslag med hänvisning till att villkoren i artikel 1 A i konventionen om flyktingstatus, vilken undertecknades i Genève den 28 juli 1951, inte är uppfyllda – Den statslösa personens rätt till erkännande av flyktingstatus på grundval av artikel 12.1 a i direktiv 2004/83”

I mål C-31/09,

angående en begäran om förhandsavgörande enligt artiklarna 68 EG och 234 EG, framställd av Fővárosi Bíróság (Ungern) genom beslut av den 15 december 2008, som inkom till domstolen den 26 januari 2009, i målet

**Nawras Bolbol**

mot

**Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal,**

meddelar

DOMSTOLEN (stora avdelningen)

sammansatt av ordföranden V. Skouris, avdelningsordförandena J.N. Cunha Rodrigues (referent), K. Lenaerts, J.-C. Bonichot och R. Silva de Lapuerta samt domarna A. Rosas, P. Kūris, J.-J. Kasel och M. Safjan,

generaladvokat: E. Sharpston,

justitiesekreterare: handläggaren B. Fülöp,

efter det skriftliga förfarandet och förhandlingen den 20 oktober 2009,

med beaktande av de yttranden som avgetts av:

– Nawras Bolbol, genom G. Győző, ügyvéd,

- Ungerns regering, genom R. Somssich, M. Fehér och K. Borvölgyi, samtliga i egenskap av ombud,
- Belgiens regering, genom C. Pochet och T. Materne, båda i egenskap av ombud,
- Tysklands regering, genom M. Lumma och N. Graf Vitzthum, båda i egenskap av ombud,
- Frankrikes regering, genom E. Belliard, G. de Bergues och B. Beaupère-Manokha, samtliga i egenskap av ombud,
- Förenade kungarikets regering, genom I. Rao, i egenskap av ombud,
- Europeiska gemenskapernas kommission, genom B. Simon och M. Condou-Durande, båda i egenskap av ombud,

och efter att den 4 mars 2010 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 ska betraktas som flyktingar eller som personer som av andra skäl behöver internationellt skydd samt om dessa personers rättsliga ställning och om innehållet i det beviljade skyddet (EUT L 304, s. 12, och rättelse EUT L 204, 2005, s. 24) (nedan kallat direktivet).
- 2 Begäran har framställts i ett mål mellan Nawras Bolbol, som är statslös palestinier, och Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal (myndighet för invandrings- och medborgarskapsärenden) (nedan kallad BAH), rörande den sistnämndas avslag på Nawras Bolbols ansökan om beviljande av flyktingstatus.

### **Tillämpliga bestämmelser**

#### *Den internationella lagstiftningen*

Konventionen angående flyktingars rättsliga ställning

- 3 Konventionen angående 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 genom protokollet om flyktingars rättsliga ställning av den 31 januari 1967, som trädde i kraft den 4 oktober 1967 (nedan kallad Genèvekonventionen).

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

- 5 I artikel 1 D i Genèvekonventionen föreskrivs 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, skola vederbörande utan vidare äga åtnjuta de i denna konvention stadgade förmånerna.”

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

- 6 United Nations Conciliation Commission for Palestine (UNCCP) inrättades genom FN:s generalförsamlings resolution nr 194 (III) den 11 december 1948. Enligt paragraf 11 i denna resolution ska FN:s generalförsamling

*”Resolves that the refugees wishing to return to their homes and live at peace with their neighbours should be permitted to do so at the earliest practicable date, and that compensation should be paid for the property of those choosing not to return and for loss of or damage to property which, under principles of international law or in equity, should be made good by the Governments or authorities responsible;”*

(besluta att flyktingar som önskar återvända till sina hem och leva i fred med sina grannar ska få göra detta så snart som möjligt, besluta att ersättning ska utges för fast egendom och egendom som går förlorad eller skadas när personer bestämmer sig för att inte återvända till sina hem och besluta att regeringar eller ansvariga myndigheter enligt folkrättens principer eller principer om skälighet ska ersätta förlusten eller skadan) (fri översättning till svenska),

*”Instructs the Conciliation Commission to facilitate the repatriation, resettlement and economic and social rehabilitation of the refugees and the payment of compensation, and to maintain close relations with the Director of the United Nations Relief for Palestine Refugees and, through him, with the appropriate organs and agencies of the United Nations;”* (instruera UNCCP att underlätta återsändande, nylokalisering 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) (fri översättning till svenska).

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

- 7 Genom FN:s generalförsamlings resolution nr 302 (IV) av den 8 december 1949 inrättades United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East (UNRWA). UNRWA:s mandat har förnyats regelbundet. Det nuvarande mandatet löper ut den 30 juni 2011. UNRWA:s verksamhetsområde består av Libanon, Arabrepubliken Syrien, Jordanien, Västbanken (inklusive östra Jerusalem) och Gazaremsan.

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

*”Directs [UNRWA] to consult with [the UNCCP] in the best interests of their respective tasks, with particular reference to paragraph 11 of General Assembly resolution 194 (III) of 11 December 1948”* (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) (fri översättning till svenska).

- 9 I enlighet med paragraf 6 i FN:s generalförsamlings resolution nr 2252 (ES-V) av den 4 juli 1967 ska nämnda församling

*”Endorses ... the efforts of the Commissioner-General of [UNRWA] to provide humanitarian assistance, as far as practicable, on an emergency basis and as a temporary measure, to other persons in the area who are at present displaced and are in serious need of immediate assistance as a result of the recent hostilities”* (godkänna ... UNRWA:s generalsekreterares ansträngningar för 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 fientligheter nyligen) (fri översättning till svenska).

10 Enligt paragraferna 1–3 i FN:s generalförsamlings resolution nr 63/91 av den 5 december 2008 beklagar nämnda församling

*”1. Notes with regret that repatriation or compensation of the refugees, as provided for in paragraph 11 of General Assembly resolution 194 (III), has not yet been effected, and that, therefore, the situation of the Palestine refugees continues to be a matter of grave concern and the Palestine refugees continue to require assistance to meet basic health, education and living needs;”* (att varken återsändande av eller ersättning till flyktingar, såsom föreskrivs i paragraf 11 i FN:s generalförsamlings resolution 194 (III), ännu har ägt rum/utgetts och att de palestinska flyktingarnas situation till följd av detta har förblivit ett allvarligt problem och att dessa fortfarande behöver hjälp för att klara av sina grundläggande behov vad avser hälsa, utbildning och uppehälle, samt) (fri översättning till svenska)

*”2. Also notes with regret that the United Nations Conciliation Commission for Palestine has been unable to find a means of achieving progress in the implementation of paragraph 11 of General Assembly resolution 194 (III), and reiterates its request to the Conciliation Commission to continue exerting efforts towards the implementation of that paragraph and to report to the Assembly as appropriate, but no later than 1 September 2009;”* (att UNCCP inte har fått tillämpningen av paragraf 11 i resolution 194 (III) att gå framåt, och den uppmanar än en gång UNCCP att fortsätta med sina strävanden i detta hänseende och att i vederbörlig ordning rapportera till generalförsamlingen i denna fråga, dock senast den 1 september 2009, samt) (fri översättning till svenska)

*”3. Affirms the necessity for the continuation of the work of the United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East and the importance of its unimpeded operation and its provision of services for the well-being and human development of the Palestine refugees and for the stability of the region, pending the just resolution of the question of the Palestine refugees;”* (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 flyktingfrågan i Palestina) (fri översättning till svenska).

Förenta nationernas flyktingkommissariat

11 Enligt paragraf 7 c i bilagan till FN:s generalförsamlings resolution nr 428 (V) av den 14 december 1950 angående stadgan för Förenta nationernas flyktingkommissariat (UNHCR), omfattar Förenta nationernas flyktingkommissariats mandat, såsom det definieras i nämnda stadga, inte en person som fortsätter att ta emot skydd och bistånd av andra organ eller institutioner vid Förenta nationerna.

## *Unionslagstiftningen*

12 I skälen 2 och 3 i direktivet anges följande:

- ”2. Europeiska rådet enades vid sitt särskilda möte i Tammerfors den 15 och 16 oktober 1999 om att arbeta för att ett gemensamt europeiskt asylsystem skapas, grundat på en fullständig och absolut tillämpning av Genèvekonventionen ..., och på så sätt garantera att ingen skickas tillbaka för att bli utsatt för förföljelse, det vill säga att principen om non-refoulement bekräftas.
3. Genèvekonventionen ... utgör grundstenen i det folkrättsliga systemet för skydd av flyktingar.”

13 I skäl 6 i direktivet anges följande:

”Huvudsyftet med detta direktiv är dels att garantera att medlemsstaterna tillämpar gemensamma kriterier för att fastställa vilka personer som har ett verkligt behov av internationellt skydd, dels att garantera att en miniminivå av förmåner är tillgänglig för dessa personer i samtliga medlemsstater.”

14 I skäl 10 i direktivet anges följande:

”Detta direktiv står i överensstämmelse med de grundläggande rättigheter och principer som erkänns särskilt i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna. Direktivet syftar särskilt till att säkerställa full respekt för den mänskliga värdigheten och de asylsökandes och deras medföljande familjemedlemmars rätt till asyl.”

15 I skälen 16 och 17 i direktivet anges följande:

- ”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.”

16 I enlighet med artikel 2 c–e i direktivet används följande beteckningar i direktivet med följande betydelser:

- ”c) [F]lykting: 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) [F]*lyktingstatus*: en medlemsstats erkännande av en tredjelandsmedborgare eller en statslös person som flykting.
- e) [P]*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.”

17 I artiklarna 13 och 18 i direktivet föreskrivs det att medlemsstaterna ska bevilja en tredjelandsmedborgare status som flykting respektive som alternativt skyddsbehövande om han eller hon uppfyller kraven i kapitlen II och III respektive II och V i samma direktiv.

18 I artikel 12.1 a i direktivet, som har rubriken ”Undantag” och som återfinns i kapitel III i direktivet, rörande förutsättningarna för att betraktas som flykting, föreskrivs följande:

”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 I artikel 13 i direktivet föreskrivs följande:

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

20 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.”

- 21 I enlighet med artiklarna 38 och 39 i direktivet trädde detta i kraft den 20 oktober 2004, och den sista dagen för införlivande var den 10 oktober 2006.

#### *De nationella bestämmelserna*

- 22 I artikel 3.1 i 1997 års lag nr CXXXIX om asylrätt (Magyar Közlöny 1997/112 (XII.15.)) (nedan kallad lagen om asylrätt) föreskrivs följande:

”Med förbehåll för det undantag som regleras i artikel 4 ska den behöriga myndigheten i asylärenden på begäran av den berörde som flykting erkänna den utlänning som styrker eller gör sannolikt att bestämmelserna i Genèvekonventionen ska tillämpas på henne eller honom med stöd av vad som anges i artikel 1 A och 1 B punkt 1b i nämnda konvention samt i artikel 1.2 och 1.3 i protokollet.”

- 23 I enlighet med artikel 38.2 i lagen om asylrätt ska den myndighet som är behörig i asylärenden i sitt beslut om avslag på en ansökan ange huruvida det finns skäl att förbjuda avvisning eller utvisning.

- 24 I artikel 51.1 i 2007 års lag nr II om tredjelandsmedborgares rätt att resa in och uppehålla sig i Ungern (a harmadik országbeli állampolgárok beutazásáról és tartózkodásáról szóló 2007. évi II. törvény, Magyar Közlöny 2007/1 (I.5.)) föreskrivs följande:

”Det får inte beslutas om avvisning eller utvisning av tredjelandsmedborgare till ett land som, med avseende på den berörde, inte kan klassificeras som ett ursprungsland eller tredjeland där säkerhet råder, i synnerhet när en medborgare i ett tredjeland skulle löpa en risk i det förra landet att förföljas på grund av sin ras, religion, nationalitet eller tillhörighet till viss samhällsgrupp, och inte heller till ett land eller till en gräns där det finns allvarliga skäl att frukta att en avvisad eller utvisad tredjelandsmedborgare kommer att utsättas för tortyr eller grym, omänsklig och förnedrande behandling eller bestraffning.”

#### **Målet vid den nationella domstolen och tolkningsfrågorna**

- 25 Av beslutet om hänskjutande framgår att Nawras Bolbol, efter att ha lämnat Gazaremsan tillsammans med sin make, reste in i Ungern den 10 januari 2007. Vid inresan innehade hon ett visum. Hon beviljades därefter uppehållstillstånd av den myndighet som ansvarar för immigrationsärenden.



- 26 Den 21 juni 2007 ansökte Nawras Bolbol om asyl vid BAH för det fall hennes uppehållstillstånd inte skulle förlängas. Till stöd för ansökan åberopade hon att Gazaremsan var osäker på grund av de dagligen förekommande striderna mellan al-Fatah och Hamas. Nawras Bolbol grundade ansökan på artikel 1 D andra meningen i Genèvekonventionen och hänvisade till att hon är palestiniern och bosatt utanför UNRWA:s verksamhetsområde. Av hennes familjemedlemmar var endast hennes far fortfarande bosatt i Gazaremsan.
- 27 Enligt beslutet om hänskjutande har Nawras Bolbol inte erhållit beskydd eller bistånd från UNRWA även om hon enligt egen utsago är berättigad härtill. Som bevis på denna rättighet har hon företett ett kort för registrering hos UNRWA, som har utfärdats för hennes fars kusiners familj. BAH har i brist på handlingar som styrker Nawras Bolbols påstående ifrågasatt nämnda familjeband. Trots att BAH har gjort efterforskningar vid UNRWA har UNRWA inte kunnat intyga att Nawras Bolbol har rätt att registrera sig hos UNRWA på grundval av sina familjeband.
- 28 I sitt beslut av den 14 september 2007 avslog BAH Nawras Bolbols asylansökan men slog samtidigt fast att Nawras Bolbol inte kunde utvisas.
- 29 Avslaget på Nawras Bolbols asylansökan grundade sig på artikel 3.1 i lagen om asylrätt. Enligt skälen i avslagsbeslutet kräver artikel 1 D andra meningen i Genèvekonventionen inte ett ovillkorligt erkännande av flyktingstatus, utan avgränsar den grupp av personer som omfattas av bestämmelserna i denna konvention. Detta innebär att palestinier också ska tillåtas delta i asyلفörfarandet och att det ska prövas huruvida de uppfyller kraven enligt definitionen av begreppet "flykting" i artikel 1 A i nämnda konvention. Enligt samma beslut ska Nawras Bolbol inte tillerkännas ställning som flykting, eftersom artikel 1 A i Genèvekonventionen inte är tillämplig i hennes fall då hon inte har lämnat sitt ursprungsland i anledning av förföljelse på grund av ras, religion, nationalitet eller politisk åskådning.
- 30 Av beslutet om hänskjutande framgår att Nawras Bolbol enligt artikel 38 i lagen om asylrätt och artikel 51.1 i 2007 års lag nr II om rätt att resa in och uppehålla sig i Ungern skyddas av ett utvisningsförbud. Skälet härför är att palestinernas möjlighet att återvända hem är beroende av de israeliska myndigheternas välvilja och att hon med hänsyn till de kritiska omständigheter som råder i Gazaremsan skulle utsättas för tortyr eller omänsklig och förnedrande behandling där.
- 31 Nawras Bolbol yrkade att den hänskjutande domstolen skulle ändra BAH:s avslagsbeslut och tillerkänna henne ställning som flykting i enlighet med artikel 1 D andra meningen i Genèvekonventionen, vilken enligt klaganden utgör en fristående rättslig grund för

erkännandet som flykting. Eftersom hon uppfyller rekvisiten i denna bestämmelse har hon rätt att tillerkännas ställning såsom flykting, oberoende av om hon även kan erkännas som flykting med stöd av artikel 1 A. Syftet med artikel 1 D var enligt Nawras Bolbol att se till att – för det fall en person som registrerats vid UNRWA eller som har rätt att registrera sig av någon anledning befinner sig utanför UNRWA:s verksamhetsområde och på starka grunder inte kan förväntas återvända till detta område – de stater som anslutit sig till Genèvekonventionen automatiskt tillerkänner denna person ställning såsom flykting. Med hänsyn till att Nawras Bolbol på sin fars sida har rätt att registrera sig vid UNRWA, samtidigt som hon är bosatt i Ungern och därmed utanför nämnda organs verksamhetsområde, ska hon utan vidare undersökning tillerkännas ställning såsom flykting.

- 32 BAH yrkade att överklagandet skulle ogillas. Enligt BAH saknar Nawras Bolbol grund för sin ansökan om tillerkännande av ställning såsom flykting, eftersom hon inte lämnade sitt land på grund av något av de skäl som anges i artikel 1 A i Genèvekonventionen och eftersom artikel 1 D inte utgör rättslig grund för ett automatiskt erkännande av ställning såsom flykting, utan endast tar sikte på den personkrets som omfattas av konventionens tillämpningsområde. Detta betyder att palestinier endast kan tillerkännas ställning såsom flyktingar om de uppfyller definitionen av begreppet ”flykting” i artikel 1 A i Genèvekonventionen, vilket ska undersökas i varje enskilt fall.
- 33 Den hänskjutande domstolen har angett att rättsfrågan i målet ska avgöras utifrån artikel 12.1 a i direktivet. I förevarande mål framställdes asylansökan den 21 juni 2007, och nämnda artikel hade vid den tidpunkten ännu inte införlivats med den ungerska rättsordningen. Unionsbestämmelserna är därför direkt tillämpliga i förevarande mål.
- 34 Enligt den hänskjutande domstolen utgör artikel 1 D i Genèvekonventionen en bestämmelse som kan tolkas på olika sätt. Förenta nationernas höge kommissarie för flyktingar antog visserligen i oktober 2002 riktlinjer med beteckningen ”Om tillämpningen av artikel 1 D i Genèvekonventionen på palestinska flyktingar”. Dessa är emellertid inte tillräckligt tydliga och entydiga för att det ska kunna säkerställas att nämnda bestämmelse tillämpas på ett enhetligt sätt vad gäller palestinier. Eftersom direktivet innehåller en hänvisning till nämnda artikel 1 D är EU-domstolen behörig att tolka innebörden av denna bestämmelse.
- 35 Mot denna bakgrund beslutade Fővárosi Bíróság (domstol i Budapest) att vilandeförklara målet och ställa följande tolkningsfrågor till domstolen:

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

1. Ska en person anses åtnjuta skydd och bistånd från ett av Förenta nationernas kontor redan genom att personen har rätt till nämnda skydd eller bistånd, eller krävs det att personen i fråga faktiskt har erhållit skyddet eller biståndet?
2. Upphör skyddet eller biståndet från kontoret på grund av vistelse utanför kontorets verksamhetsområde på grund av att kontoret upphör med sin verksamhet, på grund av att kontoret inte längre kan ge detta skydd eller bistånd eller på grund av ett objektiva hinder som medför att den berättigade personen inte kan erhålla skyddet eller biståndet?
3. Innebär den omständigheten att en person kan åberopa direktivet att flyktingstatus eller, i enlighet med medlemsstatens val, någon av de två skyddsformer som omfattas av direktivets tillämpningsområde (flyktingstatus och status som alternativt skyddsbehövande) ska erkännas eller innebär nämnda omständighet att inte någon av dessa skyddsformer ska erkännas automatiskt, utan endast att den berörda personen ska anses ingå i den personkrets som omfattas av direktivets tillämpningsområde?"

## **Prövning av tolkningsfrågorna**

### *Inledande synpunkter*

- 36 Direktivet antogs med stöd av bland annat artikel 63 första stycket punkt 1 c EG, enligt vilken Europeiska unionens råd hade getts i uppdrag att besluta om åtgärder som avser asyl, i enlighet med Genèvekonventionen och andra relevanta fördrag, inom området för miniminormer för när medborgare i tredjeland ska betraktas som flyktingar.
- 37 Det framgår av skälen 3, 16 och 17 i direktivet 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 (se 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-0000, punkt 52).
- 38 Direktivets bestämmelser ska således tolkas mot bakgrund av direktivets allmänna systematik och syfte, med beaktande av Genèvekonventionen och de andra relevanta fördrag som avses i artikel 63 första stycket punkt 1 EG. Såsom framgår av skäl 10 i direktivet ska tolkningen även stå i överensstämmelse med de

grundläggande rättigheter och principer som erkänns särskilt i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (domen i de ovannämnda förenade målen Salahadin Abdulla m.fl., punkterna 53 och 54).

*Den första frågan*

- 39 Den nationella domstolen har ställt den första frågan för att få klarhet i huruvida en person vid tillämpningen av artikel 12.1 a i direktivet åtnjuter skydd eller bistånd från ett annat av Förenta nationernas kontor än UNHCR redan genom att personen har rätt till nämnda skydd eller bistånd eller huruvida det krävs att personen i fråga faktiskt har erhållit skyddet eller biståndet.
- 40 Domstolen erinrar inledningsvis om att det är den nationella domstolen som ska fastställa de faktiska omständigheterna inom ramen för en begäran om förhandsavgörande.
- 41 Såsom anges i punkt 27 i förevarande dom har Nawras Bolbol inte erhållit skydd eller bistånd från UNRWA.
- 42 Enligt artikel 12.1 a i direktivet, vilken återfinns i direktivets kapitel III, rörande förutsättningarna för att betraktas som flykting, 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 [UNHCR]”.
- 43 I artikel 1 D i Genèvekonventionen anges att konventionen inte är tillämplig på ”dem som för närvarande åtnjuta beskydd eller bistånd” av ett sådant FN-organ eller en sådan FN-institution.
- 44 UNRWA är ett annat organ eller kontor inom Förenta nationerna än UNHCR som avses i artikel 12.1 a i direktivet och artikel 1 D i Genèvekonventionen. Den sistnämnda bestämmelsen har införts just med tanke på den speciella situation som palestinska flyktingar, vilka åtnjuter bistånd eller beskydd från UNRWA, befinner sig i. Detta framgår bland annat av det förslag till rådsdirektiv som lades fram av kommissionen den 12 september 2001 (KOM(2001) 510 slutlig).
- 45 Såsom generaladvokaten anförde i punkterna 12 och 13 i förslaget till avgörande följer det av UNRWA:s konsoliderade anvisningar angående personkretstillhörighet och registrering (Consolidated Eligibility and Registration Instructions) (nedan kallade CERI) att palestinska flyktingar för UNRWA:s ändamål är ”personer som hade sin normala vistelseort i Palestina under tidsperioden från den 1 juni 1946 till den 15 maj 1948 och som förlorade både hem och uppehälle till följd av 1948 års konflikt” (punkt III.A.1 i CERI). Vissa andra personer kan emellertid också ha rätt till bistånd och beskydd från

UNRWA. Till denna grupp hör ”icke registrerade personer som fördrivits till följd av fientligheterna år 1967 och därefter” (punkt III.B i CERI, se också paragraf 6 i FN:s generalförsamlings resolution nr 2252 (ES-V) av den 4 juli 1967). Den version av CERI som tillämpas för närvarande antogs år 2009.

- 46 Under dessa omständigheter kan det inte utan vidare uteslutas att en person som Nawras Bolbol, som inte har registrerats vid UNRWA, kan ingå i den personkrets som omfattas av artikel 1 D i Genèvekonventionen och, därmed, av artikel 12.1 a i direktivet.
- 47 Mot att personer som har fördrivits till följd av fientligheterna år 1967 ska omfattas av tillämpningsområdet för artikel 1 D i Genèvekonventionen kan inte, i strid med vad Förenade kungarikets regering har anfört, med framgång göras gällande att endast palestinska flyktingar vilka, till följd av 1948 års konflikt, åtnjöt bistånd eller beskydd från UNRWA när den ursprungliga versionen av Genèvekonventionen ingicks år 1951 omfattas av artikel 1 D i nämnda konvention och, därmed, av artikel 12.1 a i direktivet.
- 48 Den ursprungliga versionen av Genèvekonventionen från år 1951 ändrades nämligen genom protokollet om flyktingars rättsliga ställning av den 31 januari 1967 i syfte att möjliggöra just en fortskridande tolkning av nämnda konvention och ett beaktande av nya kategorier av flyktingar, vilka inte hör till de personer som blev flyktingar till följd av ”händelser som inträffade före den 1 januari 1951”.
- 49 Vid bedömningen av om en person som Nawras Bolbol omfattas av bestämmelserna i artikel 12.1 a i direktivet ska domstolen således, såsom den hänskjutande domstolen har begärt, undersöka huruvida det räcker att en sådan person har rätt till den hjälp som UNRWA tillhandahåller eller om det är nödvändigt att fastställa att hon faktiskt har erhållit sådan hjälp.
- 50 I artikel 1 D i Genèvekonventionen, till vilken artikel 12.1 a i direktivet hänvisar, undantas endast personer som ”för närvarande åtnjuter” beskydd eller bistånd av andra organ eller institutioner inom Förenta nationerna än UNHCR från konventionens tillämpningsområde.
- 51 Av den tydliga formuleringen i artikel 1 D i Genèvekonventionen följer att endast personer som faktiskt erhåller hjälp från UNRWA omfattas av undantagsregeln för flyktingstatus häri. Denna regel ska som sådan tolkas restriktivt och den kan således inte också omfatta personer som endast har eller har haft rätt till beskydd eller bistånd från detta kontor.
- 52 Registrering vid UNRWA utgör visserligen tillräcklig bevisning för att en person faktiskt erhåller hjälp från detta kontor. Av punkt 45 i förevarande dom följer emellertid att sådan hjälp även kan

tillhandahållas utan en sådan registrering. I sådana fall måste en person som åtnjuter hjälp ha rätt att bevisa detta även på andra sätt.

53 Under dessa omständigheter ska den första frågan besvaras på följande sätt. Vid tillämpningen av artikel 12.1 a i direktiv 2004/83 åtnjuter en person skydd eller bistånd från ett annat av Förenta nationernas kontor än UNHCR när personen i fråga faktiskt erhåller skyddet eller biståndet.

54 Det ska tilläggas att personer som inte faktiskt har erhållit skydd eller bistånd från UNRWA, innan de ansöker om erkännande av flyktingstatus, under alla omständigheter kan få nämnda ansökan prövad med stöd av artikel 2 c i direktivet.

*Den andra och den tredje frågan*

55 Som framgår av punkt 41 ovan har Nawras Bolbol inte erhållit skydd eller bistånd från UNRWA.

56 Med hänsyn till svaret på den första frågan saknas det mot denna bakgrund anledning att besvara övriga frågor.

### **Rättegångskostnader**

57 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:

**Vid tillämpningen av artikel 12.1 a i rådets direktiv 2004/83/EG av den 29 april 2004 om miniminormer för när tredjelandsmedborgare eller statslösa personer ska betraktas som flyktingar eller som personer som av andra skäl behöver internationellt skydd samt om dessa personers rättsliga ställning och om innehållet i det beviljade skyddet, åtnjuter en person skydd eller bistånd från ett annat av Förenta nationernas kontor än Förenta nationernas flyktingkommissariat när personen i fråga faktiskt erhåller skyddet eller biståndet.**

Underskrifter

