



GÖTEBORGS UNIVERSITET
HANDELSHÖGSKOLAN

Juridiska institutionen
Examensarbete på juristprogrammet
30 högskolepoäng
Vårterminen 2013

De palestinska flyktingarnas särställning i Flyktingkonventionen

- En studie av artikel 1 D i Flyktingkonventionen och dess betydelse i svensk rätt

Åsa Lingham

Handledare: Sara Stendahl

Innehållsförteckning

Sammanfattning	iii
Förkortningar	iv
1 Inledning	1
1.1 Problembeskrivning.....	1
1.2 Tidigare forskning.....	4
1.3 Syfte och frågeställningar.....	5
1.4 Avgränsningar.....	6
1.5 Metod och material.....	7
1.5.1 Tolkning av Flyktingkonventionen.....	8
1.5.2 Undersökning av svensk rätt.....	12
1.5.3 Avslutande kommentar.....	15
1.6 Terminologi.....	15
1.7 Disposition.....	16
2 Bakgrund	18
2.1 Israel-Palestina konflikten och de palestinska flyktingarna.....	18
2.2 FN-organ inrättade för att skydda och bistå de palestinska flyktingarna.....	20
2.2.1 UNRPR.....	20
2.2.2 UNCCP.....	21
2.2.3 UNRWA.....	21
2.3 Palestinska flyktingar idag.....	24
2.4 Palestinska asylsökanden i Sverige.....	25
3 Flyktingkonventionen	27
3.1 1951 års flyktingkonvention och 1967 års protokoll.....	27
3.2 Artikel 1 D i Flyktingkonventionen.....	28
3.2.1 Bakgrund.....	29
3.2.1.1 Förarbetena.....	29
3.2.1.2 Sammanfattning och slutsatser.....	32
3.2.2 Tolkningsfrågor.....	33
3.2.2.1 Artikel 1 D första stycket.....	33
3.2.2.2 Artikel 1 D andra stycket.....	45
3.2.3 Förhållandet till artikel 1 C, 1 E och 1 F.....	55
3.3 Slutsatser.....	56

4 Svensk rätt	58
4.1 Flyktingkonventionens ställning i svensk rätt	58
4.2 EU-rättslig reglering	59
4.2.1 EU-rättens ställning i svensk rätt	59
4.2.2 Den gemensamma asyl- och migrationspolitiken	60
4.2.3 Skyddsgrundsdirektivet	61
4.2.4 Artikel 12.1 a i skyddsgrundsdirektivet	63
4.2.4.1 Mål C-31/09 Nawras Bolbol mot Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal	63
4.2.4.2 Mål C-364/11 El Kott m.fl. mot Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal	65
4.2.4.3 Sammanfattning och diskussion om kvarstående oklarheter	69
4.3 Utlänningslagen	71
4.4 Vägledande beslut från Utlänningsnämnden och regeringen	74
4.4.1 UN 47-92	74
4.4.2 Reg. 98-03.....	75
4.4.3 UN 464-04	75
4.5 Migrationsverkets uppfattning.....	76
4.6 Olika uppfattningar hos migrationsdomstolarna	79
4.6.1 Migrationsdomstolen i Göteborgs dom i mål UM 5338-12.....	79
4.6.2 Migrationsdomstolen i Stockholms dom i mål UM 9159-12	80
4.7 Slutsatser.....	82
4.7.1 Flyktingkonventionens och EU-rättens inflytande i svensk rätt.....	82
4.7.2 Artikel 12.1 a i skyddsgrundsdirektivet och EU-domstolens praxis	82
4.7.3 Genomförandet av artikel 12.1 a i Sverige och betydelsen av direkt effekt.....	82
4.7.4 Äldre vägledande beslut och Migrationsverkets uppfattning	84
4.7.5 Hur bör artikel 1 D i Flyktingkonventionen tolkas och tillämpas?.....	86
5 Diskussion	89
5.1 Uttolkningen av artikel 1 D i Flyktingkonventionen.....	89
5.2 Tolkning och tillämpning av artikel 1 D i Flyktingkonventionen enligt svensk rätt i ljuset av EU-rätten	92
5.3 Är den tolkning och tillämpning av artikel 1 D i Flyktingkonventionen som följer av svensk rätt i ljuset av EU-rätten förenlig med Flyktingkonventionen så som den uttolkats i denna uppsats?.....	94
6 Avslutning	99
Källförteckning	100

Sammanfattning

Genom första stycket i artikel 1 D i Flyktingkonventionen utesluts personer som får beskydd eller bistånd från andra FN-organ än UNHCR från konventionens tillämpningsområde. Andra stycket föreskriver att om detta beskydd eller bistånd upphör av någon anledning, utan att dessa personers ställning blivit slutgiltigt reglerad i enlighet med relevanta FN-resolutioner, ska vederbörande utan vidare äga åtnjuta de i konventionen stadgade förmånerna.

Denna artikel infördes i Flyktingkonventionen med de palestinska flyktingarna i åtanke. Hur den ska tolkas är omdiskuterat och den valda tolkningen kan få stor betydelse för palestinska flyktingar som söker asyl i en konventionsstat. I denna uppsats föreslås att följande tolkning är mest förenlig med de folkrättsliga tolkningsregler som kodifierats i Wienkonventionen om traktaträtten: Alla palestinska flyktingar som är berättigade till stöd från FN-organet UNRWA är uteslutna från Flyktingkonventionen. Beskyddet eller biståndet från UNRWA har dock upphört om en sådan person befinner sig utanför UNRWA:s verksamhetsområde och då är personen ifråga automatiskt berättigad att ta del av konventionens förmåner, utan att behöva uppfylla den ordinarie flyktingdefinitionen.

Svensk rätt på asylområdet påverkas av både Flyktingkonventionen och den EU-rättsliga regleringen. I och med principerna om direkt effekt och EU-rättens företräde får dock EU-rätten ett mer påtagligt och direkt inflytande i svensk rätt. En motsvarighet till artikel 1 D i Flyktingkonventionen har införts i artikel 12.1 a i skyddsgrundsdirektivet och har sedan uttolkats av EU-domstolen.

Med hänsyn till EU-rättens ställning i svensk rätt bör svenska domstolar och myndigheter tillämpa bestämmelserna i artikel 1 D i Flyktingkonventionen, som nu även återfinns i artikel 12.1 a i skyddsgrundsdirektivet, i enlighet med EU-domstolens praxis. Detta medför att den tillämpning som följer av äldre vägledande beslut från svenska myndigheter och som förordas av Migrationsverket, inte längre bör anses vara korrekt.

Den tolkning och tillämpning av artikel 1 D i Flyktingkonventionen som följer av EU-domstolens praxis är dock inte förenlig med Flyktingkonventionen, så som den uttolkats i denna uppsats. Om svenska myndigheter och domstolar tillämpar bestämmelserna i artikel 1 D i Flyktingkonventionen på detta sätt innebär det därmed att Sverige riskerar att bryta mot sina folkrättsliga förpliktelser, samt att vissa palestinska flyktingar riskerar att gå miste om rättigheter och förmåner som de är berättigade till enligt Flyktingkonventionen.

Förkortningar

EG-fördraget	Fördraget om upprättande av Europeiska gemenskapen
EU	Europeiska unionen
EU-domstolen	Europeiska unionens domstol
FEUF	Fördrag om Europeiska unionens funktionssätt
FN	Förenta Nationerna
UN	United Nations / Förenta Nationerna
UNCCP	United Nations Conciliation Commission for Palestine / Förenta Nationernas medlingskommission för Palestina
UNHCR	United Nations High Commissioner for Refugees / FN:s flyktingkommissariat
UNKRA	United Nation's Korean Reconstruction Agency
UNRWA	United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Middle East / FN:s hjälporganisation för palestinaflyktingar
UtlL	Utlänningslagen
UtlF	Utlänningsförordningen

1 Inledning

1.1 Problembeskrivning

I samband med att Israel utropade sig som stat 1948 och det efterföljande kriget med de arabiska grannländerna flydde mer än 700 000 palestinier från sina tidigare hemtrakter.¹ Många trodde att deras frånvaro skulle bli kortvarig² men mer än 60 år senare verkar en lösning på Israel-Palestina konflikten fortfarande vara långt borta och de palestinska flyktingarna har inte kunnat återvända.³

FN inrättade särskilda organ för att bistå de palestinier som flytt och för att arbeta för deras repatriering. Bland annat inrättades United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Middle East (UNRWA) som än idag bistår palestinska flyktingar i Libanon, Jordanien, Syrien, Gazaremsan och Västbanken.⁴

När 1951 års konvention angående flyktingars rättsliga ställning (Flyktingkonventionen)⁵ antogs, uteslöts medvetet de palestinska flyktingarna från konventionens tillämpningsområde, genom artikel 1 D i konventionen. De palestinska flyktingarna uteslöts även från UNHCR:s mandat.⁶ Istället skulle de redan existerande särskilda FN-organen bistå de palestinska flyktingarna.⁷

Israel-Palestina konflikten har fortsatt under åren och fler palestinier har fördrivits från sina hem, bland annat i samband med sex-dagars kriget 1967.⁸ Den ursprungliga gruppen av

¹ Takkenberg, *The Status of Palestinian Refugees in International Law*, Clarendon 1998 s. 12-13, 20, UN Department of Public Information, *The Question of Palestine and the United Nations*, United Nations 2008 s. 10, 97, Hammarberg, *De palestinska flyktingarna: efter fem decenniers svek – äntligen dags?*, Utrikesdepartementet 2000 s. 22, Goodwin-Gill & McAdam, *The Refugee in International Law*, 3 uppl., Oxford University Press 2007 s. 436. Se även nedan avsnitt 2.1.

² Takkenberg 1998 s. 16.

³ Se UN General Assembly resolution 67/114 of 18 December 2012 och UN General Assembly resolution 67/115 of 18 December 2012. Se även nedan avsnitt 2.1.

⁴ Se nedan avsnitt 2.2.

⁵ Convention Relating to the Status of Refugees, 28 July 1951, United Nations, Treaty Series, vol. 189 p. 137, SÖ 1954:55. Härefter kallad Flyktingkonventionen.

⁶ United Nations High Commissioner for Refugees (FN:s flyktingkommisariat), härefter kallat UNHCR. Att de palestinska flyktingarna är undantagna från UNHCR:s mandat framgår av paragraf 7 c i Statute of the Office of the United Nations High Commissioner for Refugees, bilaga till UN General Assembly resolution 428 (V) of 14 December 1950. Härefter kallad UNHCR:s stadga.

⁷ Även om artikel 1 D i Flyktingkonventionen och paragraf 7c i UNHCR:s stadga är skrivna i allmänna ordalag så infördes de med de palestinska flyktingarna i åtanke, se nedan avsnitt 3.2.

⁸ Takkenberg 1998 s. 17 och 81, Hammarberg 2000 s. 20, Migrationsverket, *Landprofil – palestinska områdena*, 2009-11-11 s. 6, UN General Assembly resolution 2252(ES-V) of 4 July 1967 och senast UN General Assembly resolution 67/115 of 18 December 2012. Se nedan avsnitt 2.1.

flyktingar från 1948 års konflikt har också växt genom normal befolkningsökning. Idag bor uppemot fem miljoner palestinska flyktingar inom UNRWA:s verksamhetsområde.⁹

Artikel 1 D i Flyktingkonventionen kvarstår oförändrad. Första stycket stadgar att konventionen inte är tillämplig på personer som för närvarande åtnjuter beskydd eller bistånd från andra FN-organ eller institutioner än UNHCR. Andra stycket föreskriver att om detta beskydd eller bistånd upphör av någon anledning, utan att dessa personers ställning blivit slutgiltigt reglerad i enlighet med relevanta FN-resolutioner, ska vederbörande utan vidare äga åtnjuta de i konventionen stadgade förmånerna.

Hur denna artikel ska tolkas är dock långt ifrån självklart. Som en generaladvokat vid EU-domstolen uttryckt det: ”Trots att artikel 1 D är en kort bestämmelse är den fylld av obesvarade frågor.”¹⁰ Exempel på sådana frågor är: vilka personer omfattas av egentligen av bestämmelsen, under vilka omständigheter anses skyddet eller biståndet ha upphört och vad innebär det att utan vidare äga åtnjuta konventionens förmåner?

Dessa frågor aktualiseras när palestinska flyktingar ansöker om asyl i en konventionsstat eftersom svaren kan påverka hur dessa personers ansökningar ska bedömas och vilka förmåner de har rätt till. En möjlig tolkning av artikel 1 D är att alla palestinska flyktingar som omfattas av UNRWA:s mandat automatiskt ska erkännas som flyktingar och få ta del anknutna förmåner så fort de befinner sig utanför UNRWA:s verksamhetsområde. Andra, mer begränsade tolkningar, är också möjliga. Olika tolkningar har förespråkats av UNCHR och i litteraturen.¹¹ Hur artikeln tillämpas i nationell rätt skiljer sig åt mellan konventionsstaterna.¹²

Eftersom tolkningen av artikel 1 D i Flyktingkonventionen kan få en påtaglig betydelse för hur asylansökningar från palestinska flyktingar ska bedömas, är det av intresse att närmare undersöka de olika möjliga tolkningarna av artikeln. Frågan har dessutom fått en ökad

⁹ UNRWA, UNRWA in figures as of 1 July 2012. Se nedan avsnitt 2.3 om svårigheten att beräkna det exakta antalet.

¹⁰ Förslag till avgörande av generaladvokat Eleanor Sharpston i mål C-31/09 punkt 46.

¹¹ Se nedan avsnitt 3.2.

¹² Se exempelvis BADIL Resource Center for Palestinian Residency and Refugee Rights, 2005 Handbook, August 2005 och BADIL Resource Center for Palestinian Residency and Refugee Rights, Closing Protection Gaps: A Handbook on Protection of Palestinian Refugees in States Signatories to the 1951 Refugee Convention, Jurisprudence regarding article 1D 2005-2010, Revised second edition, 2011. Se även Förslag till avgörande av generaladvokat Eleanor Sharpston i mål C-31/09 punkt 37.

aktualitet i och med de stora flyktingströmmarna med anledning av konflikten i Syrien, eftersom många palestinska flyktingar är bosatta där.¹³

I Sverige är hanteringen av palestinska flyktingars asylansökning idag högaktuell. Statslösa palestinier har under en lång tid utgjort en inte obetydlig del av asylsökanden i Sverige.¹⁴ Antalet ansökningar har vidare ökat kraftigt under de senaste åren på grund av konflikten i Syrien och under 2012 utgjorde statslösa den sjätte största gruppen asylsökande i Sverige.¹⁵

Sverige har ratificerat Flyktingkonventionen och är därmed folkrättsligt bunden av den.¹⁶ Flyktingkonventionen har också legat till grund för flera bestämmelser i den svenska utlänningslagen. En direkt motsvarighet till artikel 1 D saknas dock i den svenska lagen.

Sverige är vidare bunden av den EU-rättsliga regleringen på asyl- och migrationsområdet. Som en del av den gemensamma asyl- och migrationspolitiken har EU antagit det så kallade skyddsgrundsdirektivet.¹⁷ Detta direktiv stadgar miniminormer för när tredjelandsmedborgare och statslösa personer ska betraktas som flyktingar eller som personer som av andra skäl behöver internationellt skydd samt innehållet i det beviljade skyddet. Flyktingdefinitionen i detta direktiv utgår från definitionen i Flyktingkonventionen och en motsvarighet till artikel 1 D har tagits in i direktivets artikel 12.1 a. EU-domstolen har i två förhandsavgöranden uttalat sig om hur dessa bestämmelser ska tolkas, senast i december 2012.¹⁸ Den tolkning av artikel 1 D i Flyktingkonventionen som EU-domstolen gjorde i dessa mål är dock inte universellt accepterad.¹⁹

Migrationsverket förespråkar i sin tur en tillämpning av artikel 1 D i Flyktingkonventionen som grundar sig på avgöranden från den numera avskaffade Utlänningsnämnden och från regeringen.²⁰ Denna tillämpning har ifrågasatts av vissa debattörer som menar att den inte är

¹³ Enligt UNRWA:s statistik är ca 500 000 registrerade palestinaflyktingar bosatta i Syrien. UNRWA, UNRWA in figures as of 1 July 2012.

¹⁴ Migrationsverket, Asylsökande till Sverige under 1984-2011.

¹⁵ Migrationsverket, Inkomna ansökningar om asyl helåret 2012 och intervju med Erja Jalonen, teamledare på asylprövningsenheten på Migrationsverket i Uppsala, 2013-03-19.

¹⁶ SÖ 1954:55.

¹⁷ 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. Här efter kallat skyddsgrundsdirektivet.

¹⁸ Mål C-31/09 Nawras Bolbol mot Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal och mål C-364/11 El Kott m.fl. mot Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal.

¹⁹ Se nedan avsnitt 3.2.2, 3.3, 4.2.4 och 5.3.

²⁰ Se nedan avsnitt 4.4 och 4.5.

förenlig med Flyktingkonventionen.²¹ Migrationsverkets uppfattning har även nyligen ifrågasatts av Migrationsdomstolen i Stockholm. I en dom i februari 2013 upphävde Migrationsdomstolen i Stockholm Migrationsverkets beslut i ett mål avseende en palestinsk flykting och beviljade klaganden flyktingstatus samt permanent uppehållstillstånd med hänvisning till artikel 1 D i Flyktingkonventionen, artikel 12.1 a i skyddsgrundsdirektivet och EU-domstolens praxis.²² Denna dom har överklagats till Migrationsöverdomstolen,²³ men ännu saknas prejudikat på området.

Alltså finns det olika uppfattning om hur artikel 1 D i Flyktingkonventionen bör tolkas och tillämpas i Sverige. Något som kan få betydelse för palestinska flyktingar som söker asyl här. Att öka kunskapen om artikel 1 D och hur denna artikel påverkar bedömningen av palestinska flyktingars asylansökningar i Sverige är därför önskvärt. Därmed finns det anledning att närmare undersöka både uttolkningen av artikel 1 D i Flyktingkonventionen och svensk rätt på området, vilket även innefattar den EU-rättsliga regleringen.

1.2 Tidigare forskning

Flera författare har skrivit om hur artikel 1 D i Flyktingkonventionen har tolkats och hur den enligt deras mening bör tolkas. De författare som främst skrivit om frågan och som är tongivande på området är Takkenberg, Goodwin-Gill, McAdam, Akram, Rempel, Hathaway, Grahl-Madsen, samt Qafisheh och Azarov.²⁴ Frågan om hur artikel 1 D bör tolkas har även diskuterats av Nigar i hennes Master Thesis från Central European University.²⁵

Ovan nämnda författare förespråkar till viss del olika tolkningar av artikel 1 D och det råder alltså ingen konsensus i frågan om hur artikel 1 D ska tolkas. Vidare är en del av litteraturen ålderstigen och har därför inte kunnat beakta nya utvecklingar, exempelvis nya riktlinjer från UNHCR och den EU-rättsliga utvecklingen. Dessa författare behandlar inte heller svensk rätt

²¹ Elfström, Palestinier får ingen rättssäker asylprövning – artikel 1D i FN:s flyktingkonvention beaktas inte, Dagens Juridik 2012-12-27.

²² Migrationsdomstolen i Stockholms dom i mål nr UM 9159-12 den 22 februari 2013.

²³ Migrationsöverdomstolen mål nr UM 2043-12.

²⁴ För en fullständig litteraturlista se källförteckningen.

²⁵ Nigar, The Status of Palestinian Refugees in International Law: The issues of interpretation and implementation of Article 1D of the 1951 Convention Relating to the Status of Refugees in Europe, Central European University, Department of Legal Studies 2010.

eller tillämpningen hos svenska domstolar och myndigheter, i vart fall inte i någon större utsträckning.²⁶

Det finns inte särskilt mycket skrivet i svensk litteratur om artikel 1 D i Flyktingkonventionen. Kommentaren till utlänningslagen, skriven av Wikrén och Sandesjö, behandlar kortfattat artikel 1 D och hänvisar till de äldre vägledande besluten från Utlänningsnämnden och regeringen.²⁷ I ett examensarbete från Lunds Universitet från 2003 skrivet av Åström Gröndahl behandlas också artikel 1 D i korthet, men fokus i den uppsatsen ligger på andra frågor.²⁸ I ”Prövning av migrationsärenden” av Diesen m.fl. ägnas endast två meningar åt artikel 1 D. Tolkningssvårigheterna, artikel 12.1 a i skyddsgrundsdirektivet, svensk lagstiftning på området eller tillämpningen hos svenska domstolar och myndigheter nämns inte alls.²⁹

Avseende uttolkningen av artikel 1 D i Flyktingkonventionen finns det alltså utrymme för en ytterligare analys av ämnet som beaktar nytillkommet material. Svensk rätt på området, och hur bestämmelsen har eller bör tillämpas av svenska myndigheter och domstolar, har vidare studerats i mycket liten utsträckning. Det finns därmed ett behov av ytterligare undersökningar i detta ämne.

1.3 Syfte och frågeställningar

Denna uppsats syftar till att öka kunskapen om artikel 1 D i Flyktingkonventionen och hur denna artikel påverkar bedömningen av palestinska flyktingars asylansökningar i Sverige.

I förlängningen är avsikten att mitt arbete ska bidra till en hantering av palestinska flyktingars asylansökningar som är i linje med Sveriges folkrättsliga förpliktelser och där palestinska flyktingar inte riskerar att gå miste om rättigheter och förmåner som de är berättigade till enligt Flyktingkonventionen.

För att uppnå detta övergripande syfte ämnar jag att göra en fördjupad rättslig analys av uttolkningen av artikel 1 D i Flyktingkonventionen utifrån folkrättsliga tolkningsregler samt

²⁶ Tillämpningen hos svenska myndigheter omnämns kort i Nigar 2010 s. 96, men behandlas inte av de andra författarna.

²⁷ Wikrén & Sandesjö, Utlänningslagen (1 jan. 2012, Zeteo), kommentar till 4 kap. 3 § 4 kap. 4 §.

²⁸ Åström Gröndahl, Palestinska flyktingar, Examensarbete, Juridiska fakulteten vid Lunds Universitet 2003.

²⁹ Lindholm Billing & Siedlitz, Den internationella flyktingrätten, i Prövning av migrationsärenden - Bevis 8, 2 uppl., Norstedts Juridik 2012 s. 139.

att undersöka svensk rätt, som på asyl- och migrationsområdet även är kraftigt påverkad av den EU-rättsliga regleringen.

Mot denna bakgrund har jag formulerat tre frågeställningar:

1. Vilken tolkning av artikel 1 D i Flyktingkonventionen är mest förenlig med de folkrättsliga tolkningsregler som kodifierats i Wienkonventionen om traktaträtten?³⁰
2. Hur bör artikel 1 D i Flyktingkonventionen tolkas och tillämpas enligt svensk rätt i ljuset av EU-rätten?
3. Är den tolkning och tillämpning av artikel 1 D i Flyktingkonventionen som följer av svensk rätt i ljuset av EU-rätten förenlig med Flyktingkonventionen så som den uttolkats i denna uppsats?

1.4 Avgränsningar

I denna uppsats diskuterar jag möjliga tolkningar av artikel 1 D i Flyktingkonventionen. Mitt fokus ligger på situationen då palestinska flyktingar ansöker om asyl i Sverige eller någon annan konventionsstat.

Israel-Palestina konflikten och de palestinska flyktingarnas belägenhet väcker även många andra frågor, exempelvis om de palestinska flyktingarnas rätt att återvända eller erhålla kompensation, deras status och rättigheter i de arabiska grannländerna där majoriteten är bosatta, Israels ansvar i egenskap av ockuperande makt, konsekvenserna av statslöshet och betydelsen av 1954 års konvention angående statslösa personers rättsliga ställning³¹ samt omfattningen av UNHCR:s ansvar för de palestinska flyktingarna. Dessa frågor ligger dock utanför ramen för mitt arbete och kommer inte att behandlas i denna uppsats.

Det finns även andra aspekter av flyktingdefinitionen i Flyktingkonventionen som är intressanta att undersöka, så som innebörden av begreppet välgrundad fruktan, vad som utgör förföljelse samt avgränsningen av de olika förföljelsegrunderna. Dessa frågor hänför sig dock inte till just tolkningen av artikel 1 D i Flyktingkonventionen och kommer därför inte att diskuteras i den här uppsatsen.

³⁰ Vienna Convention on the Law of Treaties, 23 May 1969, United Nations, Treaty Series, vol. 1155 p. 331, SÖ 1975:1. Härefter kallad Wienkonventionen.

³¹ Convention Relating to the Status of Stateless Persons, 28 September 1954, United Nations, Treaty Series, vol. 360 p. 117, SÖ 1965:54. Härefter kallad 1954 års konvention om statslösa personers rättsliga ställning.

Vilka rättigheter och förmåner flyktingar har rätt till enligt Flyktingkonventionen och skyddsgrundsdirektivet kommer att beröras eftersom det är relevant vid tolkningen av den sista delen av artikel 1 D i Flyktingkonventionen ("äga åtnjuta de i konventionen stadgade förmånerna") respektive artikel 12.1 a i skyddsgrundsdirektivet ("komma i åtnjutande av förmånerna i detta direktiv"). Emellertid kommer jag inte att göra en djupgående undersökning av innehållet i dessa förmåner och eventuella villkor för deras beviljande.

Likaså kommer de andra uteslutningsgrunderna samt bestämmelserna om när en person upphör att vara flykting, som återfinns i Flyktingkonventionen och skyddsgrundsdirektivet, att beröras i anslutning till diskussionen om tolkningen av artikel 1 D respektive artikel 12.1 a. Dessa bestämmelser kommer dock inte att diskuteras i någon större utsträckning.

Principen om non-refoulement kommer att beröras eftersom det är en central princip inom asylrätten och eftersom den utgör en av förmånerna i Flyktingkonventionen. Jag kommer dock inte att ingående diskutera alla de frågor som anknyter till denna princip eftersom det skulle uppta för mycket utrymme och inte är direkt relevant för tolkningen av artikel 1 D.

I min undersökning av svensk rätt är det nödvändigt att beakta EU-rättens ställning i svensk rätt. Jag kommer att diskutera detta och beröra principerna om direkt effekt och EU-rättens företräde. Det finns dock många aspekter av dessa principer som inte är relevanta för denna uppsats och som därför inte kommer att behandlas.

Utöver Flyktingkonventionen finns det även andra konventioner som har betydelse på flyktingområdet och som Sverige har ratificerat, exempelvis FN:s konvention mot tortyr och annan grym, omänsklig eller förnedrande bestraffning³² och Europakonventionen³³. Dessa konventioner har dock ingen direkt betydelse för uttolkningen av artikel 1 D i Flyktingkonventionen, eller dess tillämpning i svensk rätt, och kommer därför inte att behandlas i denna uppsats.

1.5 Metod och material

De metoder och det material som används i de olika delarna av detta arbete skiljer sig åt och jag kommer därför att redogöra för dessa under två separata underrubriker nedan.

³² Convention Against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment, 10 December 1984, United Nations, Treaty Series, vol. 1465 p. 85, SÖ 1986:1. Härfter kallad FN:s tortyrkonvention.

³³ Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna. Härfter kallad Europakonventionen. Se även lag (1994:1219) om den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna och 2 kap. 29 § regeringsformen.

1.5.1 Tolkning av Flyktingkonventionen

Flyktingkonventionen är en folkrättslig traktat som framförhandlades under 1950-1951 i FN:s regi. Traktater utgör, vid sidan av sedvanerätt, en av de primära folkrättsliga rättskällorna.³⁴ Frågan om tolkningen av artikel 1 D i Flyktingkonventionen är alltså en fråga om tolkningen av en folkrättslig traktat och därmed bör folkrättsliga tolkningsregler användas.

I denna uppsats granskar jag de olika möjliga tolkningarna av artikel 1 D i Flyktingkonventionen utifrån de folkrättsliga tolkningsregler som kodifierats i artikel 31 och 32 i Wienkonventionen om traktaträtten.³⁵ Dessa artiklar utgör en kodifiering av gällande sedvanerätt och principerna gäller därmed även vid tolkningen av konventioner som antagits före Wienkonventionen, så som Flyktingkonventionen.³⁶

Huvudregeln för traktattolkning fastslås i artikel 31.1 i Wienkonventionen.³⁷ Där stadgas att en traktat ska tolkas ärligt i överensstämmelse med ordens gängse mening sedda i sitt sammanhang och mot bakgrunden av traktatens ändamål och syfte. Det är detta stadgande som jag utgår från i min undersökning av de olika föreslagna tolkningarna av artikel 1 D i Flyktingkonventionen. Jag kommer därmed att fokusera på ordalydelsen i artikel 1 D samt på bestämmelsens syfte och ändamål.

I det sammanhang som ska beaktas enligt artikel 31.1 i Wienkonventionen ingår, enligt artikel 31.2, utöver traktatstexten, inklusive dess preambel och bilagor, även överenskommelser rörande traktaten som träffats mellan parterna i samband med traktatens ingående. The Final Act of the United Nations Conference of Plenipotentiaries on the Status of Refugees and Stateless Persons,³⁸ kan ses som en sådan överenskommelse.³⁹ Denna överenskommelse innehåller dock inte något som är av direkt relevans för tolkningen av artikel 1 D.

Enligt artikel 31.3 i Wienkonventionen ska hänsyn också tas till efterföljande överenskommelser mellan parterna rörande traktatens tolkning eller tillämpning, efterföljande

³⁴ Se Bring m.fl., Sverige och folkrätten, 4 uppl., Norstedts Juridik 2011 s. 25-29 och Dixon, Textbook on International Law, 6 uppl., Oxford University Press 2007 s. 26-30.

³⁵ Vienna Convention on the Law of Treaties, 23 May 1969, United Nations, Treaty Series, vol. 1155 p. 331, SÖ 1975:1. Härefter kallad Wienkonventionen.

³⁶ Dixon 2007 s.72, Svanberg, En introduktion till traktaträtten, 4 uppl., Norstedts Juridik 2008 s. 23, McAdam, Interpretation of the 1951 Convention, i The 1951 Convention relating to the status of refugees and its 1967 Protocol: A Commentary, Zimmermann (red.), Oxford University Press 2011s. 82, Hathaway, The Rights of Refugees under International Law, Cambridge University Press 2005 s. 47 fotnot 117.

³⁷ Svanberg 2008 s. 42.

³⁸ Final Act of the United Nations Conference of Plenipotentiaries on the Status of Refugees and Stateless Persons, 25 July 1951, A/CONF.2/108/Rev.1.

³⁹ McAdam 2011 s. 95, Hathaway 2005 s. 53.

praxis vid traktatens tillämpning som ådagalägger enighet mellan parterna om traktatens tolkning samt relevanta internationella rättsregler som är tillämpliga i förhållandet mellan parterna. Enligt min bedömning finns ingen sådan efterföljande överenskommelse som berör artikel 1 D och inte heller några andra internationella rättsregler som direkt påverkar tolkningen av artikel 1 D.⁴⁰ Vidare varierar tillämpningen av artikel 1 D i de olika konventionsstaterna.⁴¹ Det går därför inte att tala om någon enhetlig praxis som visar på enighet mellan parterna om traktatens tolkning.⁴² Därför fokuserar jag på själva konventionstexten och på att tolka denna i enlighet med huvudregeln i artikel 31.1 i Wienkonventionen.

Enligt artikel 32 i Wienkonventionen utgör förarbetena till en traktat, samt omständigheterna vid dess tillkomst, supplementära tolkningsmedel. Hathaway menar att förarbetena utgör ett viktigt stöd vid tolkningen av Flyktingkonventionen. Framförallt kan de användas för att få förståelse för traktatens syfte och ändamål, vilka ska beaktas enligt artikel 31.1 i Wienkonventionen. Hathaway framhåller att det faktum att förarbetena kallas supplementära tolkningsmedel i artikel 32 i Wienkonventionen inte innebär att man bör avhålla sig från att använda dem. Det faktum att dessa uttryckligen pekats ut som ett potentiellt tolkningsmedel är snarare ett tecken på att de är relevanta att beakta vid tolkningen.⁴³

Jag delar Hathaways uppfattning om att förarbetena kan ge viktig ledning vid tolkningen av Flyktingkonventionen, särskilt genom att de kan ge insikt om konventionens och enskilda bestämmelsers syfte och ändamål, vilka utgör en viktig del av tolkningsregeln i artikel 31.1 i Wienkonventionen. Artikel 1 D i Flyktingkonventionen tillkom dessutom i en speciell historisk kontext, med en speciell grupp flyktingar i åtanke och de syften och avsikter som ligger till grund för bestämmelsen kommer till uttryck med relativ tydlighet i förarbetena. Jag

⁴⁰ Se dock Hathaway 2005 s. 54 som menar att slutsatser från UNHCR:s exekutivkommitté och UNHCR:s handbok kan betraktas som sådana efterföljande överenskommelser, en uppfattning som, enligt McAdam 2011 s. 96, inte är allmänt accepterad. I vilket fall finns inga slutsatser från UNHCR:s exekutivkommitté angående artikel 1 D och uttalandena i UNHCR:s handbok är inte särskilt utförliga samt motsägs av senare riktlinjer från UNHCR.

⁴¹ Se exempelvis BADIL Resource Center for Palestinian Residency and Refugee Rights, 2005 Handbook, August 2005 och BADIL Resource Center for Palestinian Residency and Refugee Rights, Closing Protection Gaps: A Handbook on Protection of Palestinian Refugees in States Signatories to the 1951 Refugee Convention, Jurisprudence regarding article 1D 2005-2010, Revised second edition, 2011. Se även Förslag till avgörande av generaladvokat Eleanor Sharpston i mål C-31/09 punkt 37.

⁴² Se även Hathaway 2005 s. 68-74 som uppger att efterföljande praxis bör användas med stor försiktighet vid tolkningen av multilaterala traktater, särskilt sådana som rör mänskliga rättigheter.

⁴³ Hathaway 2005 s. 10, 16, 55-62. Se även Einarssen, Drafting History of the 1951 Convention and the 1967 Protocol, i The 1951 Convention Relating to the Status of Refugees and its 1967 Protocol – A Commentary, Zimmermann (red.), Oxford University Press 2011 s. 73, som framför att förarbetena är ett viktigt och underskattat tolkningsmedel.

kommer därför att tillmäta förarbetena till Flyktingkonventionen, och de avsikter som kommer till uttryck där, betydande vikt som tolkningsstöd.

Många av de författare som tidigare har skrivit om artikel 1 D har, liksom jag, använt sig av förarbetena som ett tolkningsstöd.⁴⁴ Även UNHCR har refererat till förarbetena som stöd för sin tolkning av artikel 1 D.⁴⁵ Dock är viss försiktighet påkallad vid användandet av konventionens förarbeten som tolkningsstöd. Hathaway framhåller att man utöver förarbetena även måste beakta den nuvarande samhällsliga och legala kontexten för att tolkningen inte ska bli alltför otidsenlig.⁴⁶ McAdam påpekar vidare att förarbetena inte alltid ger en komplett bild av de förhandlingar och diskussioner som ligger bakom en viss bestämmelse.⁴⁷ Emellertid är det problematiskt att beakta eventuella dolda motiv. Jag kommer därför endast att lägga vikt vid de motiv som kommit till uttryck i de officiella förarbetena och som avspeglas i den slutliga konventionstexten.⁴⁸

UNHCR:s stadga innehåller en bestämmelse, paragraf 7 c, som är mycket lik artikel 1 D i Flyktingkonventionen. Denna bestämmelse arbetades fram samtidigt som artikel 1 D, på grundval av samma förslag och med samma personer i åtanke.⁴⁹ Därför har jag även beaktat paragraf 7 c i UNHCR:s stadga samt förarbetena till denna som ett tolkningsstöd.⁵⁰

De olika möjliga tolkningar av artikel 1 D och de argument som framförts till stöd för dessa som jag diskuterar i denna uppsats hämtar jag från litteraturen, UNHCR:s vägledande dokument, förhandsavgöranden från EU-domstolen och generaladvokatens förslag till avgöranden i dessa mål, samt konventionsstaternas nationella praxis. Jag har dock inte gjort en ingående komparativ studie av olika staters lagstiftning och rättstillämpning, utan endast använt mig av exempel på olika nationella tolkningar som beskrivs i litteraturen.

Jag använder mig av detta material som källor till information om möjliga tolkningar av artikel 1 D, argument som framförts till stöd för dessa tolkningar och vilka aktörer som förespråkat dem. Jag betraktar dem inte som bindande folkrättsliga rättskällor.

⁴⁴ Se exempelvis Takkenberg 1998 s. 57-67, 90-123, Goodwin-Gill & McAdam 2007 s. 152-160 och Akram & Goodwin-Gill, *Brief Amicus Curiae, The Palestine Yearbook of International Law* 2000/2001 s. 230-250.

⁴⁵ UNHCR, *Statement on Article 1D of the 1951 Convention*, May 2009 s. 7 fotnot 43-44 och s. 12, UNHCR *Observations in the case C-364/11 El Kott and Others*, October 2011 s. 9 fotnot 41, s. 12 fotnot 47 och s. 13 fotnot 52 och 55.

⁴⁶ Hathaway 2005 s. 55-68.

⁴⁷ McAdam 2011 s. 99-102.

⁴⁸ Se Einarssen 2011 s. 66.

⁴⁹ Se nedan avsnitt 3.2.1.

⁵⁰ En liknande bestämmelse finns även i artikel 2 a i 1954 års konvention angående statslösa personers rättsliga ställning.

Enligt artikel 38 i Internationella domstolens stadga,⁵¹ som ofta används som utgångspunkt för att identifiera folkrättens källor, kan visserligen uttalanden i litteraturen utgöra en sorts subsidiär rättskälla. Bring m.fl. framhåller dock att sådan doktrin inte utgör en rättskälla i sig utan endast ska ses som ett ”hjälpmedel för att fastställa gällande rätt.”⁵² Även Dixon framhåller att uttalanden i litteraturen endast kan ses som ett bevis på rättens innehåll, inte skapa rätten i sig.⁵³

Vad gäller UNHCR:s vägledande dokument kan konstateras att en av UNHCR:s uppgifter är att övervaka implementeringen och tillämpningen av Flyktingkonventionen.⁵⁴ Konventionsstaterna har också förbundit sig att samarbeta med UNHCR vid fullgörandet av denna uppgift.⁵⁵ Som en del av sin verksamhet ger UNHCR ut olika vägledande dokument, bland annat slutsatser av UNHCR:s exekutivkommitté, UNHCR:s handbok om förfarandet och kriterierna vid fastställande av flyktingars rättsliga ställning,⁵⁶ riktlinjer om internationellt skydd samt diverse andra riktlinjer. Dessa slutsatser och riktlinjer är inte bindande men syftar till att ge vägledning vid tillämpningen av Flyktingkonventionen.⁵⁷

UNHCR har gett sin syn på hur artikel 1 D bör tolkas i handboken, i riktlinjer angående tillämpningen av artikel 1 D⁵⁸ samt i inlagor till EU-domstolen.⁵⁹ Det finns inte några slutsatser från UNHCR:s exekutivkommitté som berör artikel 1 D.

Enligt artikel 38 i Flyktingkonventionen kan tvister om konventionens tolkning och tillämpning hänskjutas till den Internationella domstolen. Detta har dock aldrig skett och det

⁵¹ Stadgan för den Internationella domstolen, bilaga till Förenta Nationernas stadga, 1945.

⁵² Bring m.fl. 2011 s. 31.

⁵³ Dixon 2007 s. 46-47.

⁵⁴ UNHCR:s stadga paragraf 8 a, samt Flyktingkonventionens preambel. Se även McAdam 2011 s. 79.

⁵⁵ Artikel 35 i Flyktingkonventionen och artikel 2 och 3 i 1967 års protokoll angående flyktingars rättsliga ställning (Protocol Relating to the Status of Refugees, 31 January 1967, United Nations, Treaty Series, vol. 606 p. 267, SÖ 1967:45), härfter kallat 1967 års protokoll.

⁵⁶ UNHCR, Handbok om förfarandet och kriterierna vid fastställandet av flyktingars rättsliga ställning – enligt 1951 års konvention och 1967 års protokoll angående flyktingars rättsliga ställning, 1996. Härfter kallad UNHCR:s handbok eller handboken.

⁵⁷ Wilton Wahren, Introduktion till migrationsrätten, i *Prövning av migrationsärenden - Bevis* 8, 2 uppl., Norstedts Juridik 2012 s. 21-22, Lindholm Billing & Siedlitz 2012 s. 113-116, McAdam 2011 s. 79, 110-114.

⁵⁸ UNHCR, Note on the Applicability of Article 1 D of the 1951 Convention relating to the Status of Refugees to Palestinian Refugees, October 2002 och UNHCR, Revised Note on the Applicability of Article 1 D of the 1951 Convention relating to the Status of Refugees to Palestinian Refugees, October 2009.

⁵⁹ UNHCR Statement on Article 1 D of the 1951 Convention, May 2009, UNHCR Revised Statement on Article 1 D of the 1951 Convention, October 2009, UNHCR, Observations in the case C-364/11 El Kott and Others, October 2011.

finns därför ingen praxis från Internationella domstolen som rör tolkningen av Flyktingkonventionen.⁶⁰ Ingen sådan har därför ingått i min undersökning.

Sammanfattningsvis innebär min metod i denna del att jag undersöker och diskuterar de olika tolkningar av artikel 1 D i Flyktingkonventionen som framkommer i litteraturen, UNHCR:s vägledande dokument, förhandsavgöranden från EU-domstolen samt konventionsstaternas nationella praxis. Jag granskar dessa olika tolkningar utifrån de folkrättsliga tolkningsregler som kodifierats i artikel 31 och 32 i Wienkonventionen. Fokus ligger på huvudregeln för traktattolkning i artikel 31.1 och förarbetena ges betydande vikt som stöd vid tolkningen.

1.5.2 Undersökning av svensk rätt

I min undersökning av svensk rätt studerar jag bland annat relevant svensk lagstiftning, främst utlänningslagen (UtlL), samt förarbetena till denna. Jag beaktar även de vägledande beslut som finns angående artikel 1 D i Flyktingkonventionen. Det finns ingen praxis från Migrationsöverdomstolen som behandlar denna bestämmelse. De publicerade avgöranden som finns på området utgörs av två vägledande beslut från den numera avskaffade Utlänningsnämnden samt ett vägledande beslut från regeringen.⁶¹ Innan den nya instansordningen infördes överklagades Migrationsverkets beslut till Utlänningsnämnden. Ärenden kunde även överlämnas för avgörande till regeringen, bland annat om det bedömdes vara av synnerlig vikt för rättstillämpningen att regeringen prövade ärendet.⁶²

Prejudikatvärdet av vägledande beslut från Utlänningsnämnden och regeringen är omdiskuterat. Lagerqvist Veloz Roca framför att dessa beslut, även innan den nya instansordningen infördes, inte godtogs som ”tungt vägande forskningsunderlag av gällande rätt” samt att ”[a]lltför ofta lästes de inte heller av beslutsfattarna lokalt varför den åsyftade praxisbildningen uteblev.”⁶³ Bristande förtroende och tillit till Utlänningsnämndens beslut var också ett av skälen till att en ny instansordning, där överprövningen sker i domstol, infördes.⁶⁴ Samtidigt var en uttalad utgångspunkt i den utredning som låg till grund för

⁶⁰ Goodwin-Gill & McAdam 2007 s. 434, McAdam 2011 s. 79.

⁶¹ UN 47-92, UN 464-04 och reg. 98-03.

⁶² Se prop. 2004/05:170 s. 85-93. Numera överklagas Migrationsverkets beslut till migrationsdomstolarna vars beslut i sin tur överklagas till Migrationsöverdomstolen.

⁶³ Lagerqvist Veloz Roca, Beslutsunderlaget i migrationsärenden; Det allmännas utredningsansvar och sökandens uppgiftsskyldighet, i Prövning av migrationsärenden - Bevis 8, 2 uppl., Norstedts Juridik 2012 s. 164.

⁶⁴ Prop. 2004/05:170 s. 105.

skyddsgrundsdirektivets genomförande i svensk rätt att förvaltningsdomstolarna skulle fortsätta att tillämpa lagen så som den utvecklats genom Utlänningsnämndens praxis.⁶⁵

Avseende prejudikatvärdet av de vägledande beslut som är aktuella i denna uppsats måste även noteras att de relevanta bestämmelserna i utlänningslagen har ändrats sedan de vägledande besluten meddelades samt att den EU-rättsliga regleringen på området och EU-domstolens praxis tillkommit.

Utlänningsnämndens och regeringens besluts prejudikatvärde kan alltså ifrågasättas. Dock visar dessa avgöranden hur Utlänningsnämnden och regeringen ansåg att artikel 1 D i Flyktingkonventionen skulle tolkas och tillämpas. Dessa beslut har dessutom i praktiken en fortsatt stor betydelse idag då Migrationsverket anser att artikel 1 D ska tillämpas i enlighet med dem. Det förekommer även att migrationsdomstolarna fortfarande hänvisar till dessa avgöranden.⁶⁶ Jag inkluderar därför dessa vägledande beslut i min undersökning, men kommer även att beakta hur de påverkas av förändringar i svensk lagstiftning och den EU-rättsliga utvecklingen.

Utöver dessa vägledande beslut har jag även studerat Migrationsverkets handbok samt klargörande beslut och rättsliga ställningstaganden från Migrationsverket som berör artikel 1 D i Flyktingkonventionen. Dessa dokument utgör internt vägledande material hos Migrationsverket och bör därmed visa hur Migrationsverket anser att artikel 1 D bör tolkas och tillämpas. Som ett komplement till detta material har jag även intervjuat Erja Jalonen som arbetar som teamledare på asylprövningsenheten på Migrationsverket i Uppsala. Hon har besvarat frågor om hur statslösa palestiniers asylansökningar bedöms och hur artikel 1 D tillämpas hos Migrationsverket.

Materialet från Migrationsverket utgör ingen bindande rättskälla. Det visar dock hur en central aktör inom den svenska asylprocessen anser att artikel 1 D bör tolkas och tillämpas. Migrationsverkets uppfattning får också stor praktisk betydelse eftersom det är Migrationsverket som fattar beslut i asylärenden som första instans.

Min undersökning inkluderar även ett nyligen avgjort mål från Migrationsdomstolen i Göteborg samt ett från Migrationsdomstolen i Stockholm. Dessa två domar valdes ut baserat på information från Erja Jalonen. Migrationsdomstolarnas avgöranden är inte

⁶⁵ SOU 2006:6 s. 71.

⁶⁶ Se t.ex. Migrationsdomstolen i Göteborgs dom i mål nr UM 5338-12. Se nedan avsnitt 4.6.1.

prejudikatbildande på det sätt som avgöranden från Migrationsöverdomstolen är. Dock visar de hur de två migrationsdomstolarna i dessa mål har tolkat vissa aspekter av artikel 1 D och EU-domstolens praxis.

En undersökning av svensk rätt på asylområdet kan inte begränsas till nationell lagstiftning, förarbeten och praxis. Sverige är folkrättsligt bunden av Flyktingkonventionen och denna konvention ligger även till grund för många av bestämmelserna i den svenska utlänningslagen. Därmed är det nödvändigt att beakta vilken ställning Flyktingkonventionen har i svensk rätt.

Svensk rätt på asyl- och migrationsområdet är vidare styrd av den EU-rättsliga regleringen. EU-rätten har företräde framför nationell svensk rätt. Den kan dessutom ha direkt effekt och därmed tillämpas av svenska domstolar och myndigheter även om den inte införlivats i svensk lagstiftning.⁶⁷ Av dessa anledningar kräver en undersökning av svensk rätt på detta område att även den EU-rättsliga regleringen beaktas.

När det gäller EU-rättsligt material är det i denna uppsats främst skyddsgrundsdirektivet som är av intresse och framförallt artikel 12.1 a i direktivet, som direkt hänvisar till och nästan ordagrant återger artikel 1 D i Flyktingkonventionen. Utöver direktivtexten samt de relevanta primärrättsliga bestämmelserna består det huvudsakliga materialet för min undersökning av praxis från EU-domstolen. Praxis från EU-domstolen utgör en viktig rättskälla inom EU-rätten.⁶⁸ EU-domstolen är den enda aktör som kan göra en auktoritativ tolkning av EU-rätten.⁶⁹ Domstolen är visserligen inte formellt bunden av sina tidigare prejudikat, men domstolens avgöranden anses fastställa gällande rätt och medlemsstaterna är bundna av den tolkning av EU-rätten som EU-domstolen har gjort.⁷⁰ EU-domstolen har uttalat sig om tolkningen av artikel 12.1 a i skyddsgrundsdirektivet i två förhandsavgöranden.⁷¹ Båda dessa

⁶⁷ Hettne & Bastidas Venegas, EU-rättens genomslag på nationell nivå, i EU-rättslig metod: Teori och genomslag i svensk rättstillämpning, Hettne & Otken Eriksson (red.), 2 uppl., Norstedts Juridik 2011 s. 171-182, Chalmers m.fl., European Union Law: Cases and Materials, 2 uppl., Cambridge University Press 2010 s. 203-205, 268-293. Se nedan avsnitt 4.2.1.

⁶⁸ Hettne m.fl., EU:s rättskällor, i EU-rättslig metod: Teori och genomslag i svensk rättstillämpning, Hettne & Otken Eriksson (red.), 2 uppl., Norstedts Juridik 2011 s. 40.

⁶⁹ Hettne m.fl. 2011 s. 48. Chalmers m.fl. 2010 s. 143.

⁷⁰ Hettne m.fl. 2011 s. 51. Chalmers m.fl. 2010 s. 169-171.

⁷¹ Mål C-31/09, Nawras Bolbol mot Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal och Mål C-364/11, El Kott m.fl. mot Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal.

mål avgjordes av domstolens stora avdelning, vilket förstärker avgörandenas prejudikatvärde.⁷²

För att få en bättre förståelse för domstolens avgöranden i dessa mål har jag även studerat generaladvokatens förslag till avgörande. Dessa förslag utgör inte en bindande rättskälla men är användbara för att bättre förstå omständigheterna i målen, resonemangen som förs och domslutens innebörd.⁷³

1.5.3 Avslutande kommentar

Avslutningsvis i detta metodavsnitt vill jag påpeka att min utgångspunkt är att det inte finns ett ”sant” svar på vad som är gällande rätt, som objektivt kan fastställas eller hittas. En undersökning av s.k. gällande rätt innefattar alltid tolkningsmoment och bedömningar.⁷⁴ Frågorna om vilken tolkning av artikel 1 D i Flyktingkonventionen som är mest förenlig med tolkningsreglerna i Wienkonventionen och hur artikel 1 D bör tolkas och tillämpas enligt svensk rätt i ljuset av EU-rätten, besvaras därmed utifrån de källor som jag anger att jag beaktar och utifrån den tolkning och den bedömning som jag gör. Jag försöker därför alltid vara tydlig med på vilka grunder och utifrån vilka resonemang jag drar mina slutsatser.

1.6 Terminologi

Det finns ingen vedertagen eller allmänt erkänd definition av vilka som är palestinska flyktingar.⁷⁵ Efter 1948 års krig antog FN:s generalförsamling ett flertal resolutioner som refererade till ”palestinaflyktingar”⁷⁶ och detta begrepp används fortfarande i diverse resolutioner.⁷⁷ Begreppet palestinaflykting definierades dock aldrig av generalförsamlingen. UNRWA har utvecklat en definition av begreppet för sina ändamål och enligt denna är en palestinaflykting en person “whose normal place of residence was Palestine during the period 1 June 1946 to 15 May 1948, and who lost both home and means of livelihood as a result of the 1948 conflict” samt ättlingar i det manliga ledet till dessa personer.⁷⁸

⁷² Hettne m.fl. 2011 s. 58.

⁷³ Hettne, m.fl. 2011 s. 117-118.

⁷⁴ Se Sandgren, Rättsvetenskap för uppsatsförfattare: Ämne, material, metod och argumentation, 2 uppl., Norstedts Juridik 2007 s. 60-61.

⁷⁵ Takkenberg 1998 s. 49, Rempel, Who are Palestine Refugees, Forced Migration Review 2006 s. 6, Bocco, UNRWA and the Palestinian Refugees: A History within History, Refugee Survey Quarterly 2010 s. 237-238.

⁷⁶ På engelska ”Palestine Refugees”, se bland annat UN General Assembly resolution 194 (III) of 11 December 1948 and UN General Assembly resolution 302 (IV) of 8 December 1949.

⁷⁷ Se senast UN General Assembly resolution 67/114 of 18 December 2012.

⁷⁸ UNRWA Consolidated Eligibility and Registration Instructions III.A.1 och VII.J.

UNRWA:s definition är dock endast en administrativ definition antagen för att fastställa vilka personer som har rätt till bistånd från organet. Den skiljer sig från definitioner som används i vissa andra sammanhang.⁷⁹

I den här uppsatsen använder jag begreppet palestinska flyktingar som ett samlingsbegrepp som bland annat avser palestinier som flydde från sina hem i den del av Palestina som sedan blev Israel i samband med 1948 års konflikt samt dessa personers ättlingar. Det avser även palestinier som fördrevs från Västbanken och Gazaremsan till följd av 1967 års krig eller senare stridigheter samt dessa personers ättlingar. Slutligen avser det även de palestinier som, utan att tillhöra någon av grupperna ovan, befinner sig utanför de ockuperade palestinska områdena i anledning av en välgrundad fruktan för förföljelse på grund av sin ras, religion, nationalitet, tillhörighet till viss samhällsgrupp eller politiska åskådning och som inte kan, eller på grund av sin rädsla inte vill, återvända dit.⁸⁰

Om jag vid något tillfälle åsyftar en mer avgränsad grupp av de palestinska flyktingarna kommer det att framgå av sammanhanget eller förtydligas i texten.

När jag använder mig av termen flykting generellt, det vill säga inte specifikt avseende palestinska flyktingar, menar jag en person som uppfyller flyktingdefinitionen i artikel 1 A 2 i Flyktingkonventionen. Denna definition återfinns, i nästan exakt samma ordalydelse, i 4 kap. 1 § UtL och artikel 2 c i skyddsgrundsdirektivet.

1.7 Disposition

Kapitel två är ett inledande bakgrundskapitel där jag kort beskriver den historiska bakgrunden till Israel-Palestina konflikten och de palestinska flyktingströmmarna samt redogör för de särskilda FN-organ som inrättats för att bistå och skydda de palestinska flyktingarna. Jag redogör även för hur många de palestinska flyktingarna är idag, var de främst befinner sig samt hur vanligt det är att statslösa palestinier söker asyl i Sverige.

I kapitel tre ger jag en kort beskrivning av Flyktingkonventionen innan jag fokuserar på artikel 1 D. Jag undersöker de olika möjliga tolkningarna av artikel 1 D och hur dessa

⁷⁹ Rempel, 2006 s. 6-7, Bocco 2010 s. 237-238, Akram & Rempel, Temporary protection as an instrument for implementing the right of return for Palestinian refugees, Boston University International Law Journal 2004 s. 25 fotnot 122.

⁸⁰ Detta motsvarar flyktingdefinitionen i artikel 1 A 2 i Flyktingkonventionen som även avspeglas i 4 kap. 1 § UtL samt artikel 2 c i skyddsgrundsdirektivet. Se även UNHCR, Revised Note on the Applicability of Article 1 D of the 1951 Convention relating to the Status of Refugees to Palestinian Refugees, October 2009 punkt 5.

förhåller sig till tolkningsreglerna i Wienkonventionen. Detta mynnar ut i att jag föreslår vilken tolkning av artikel 1 D i Flyktingkonventionen som, enligt min bedömning, är mest förenlig med dessa tolkningsregler.

Kapitel fyra behandlar svensk rätt på asylområdet. Detta inkluderar en diskussion om Flyktingkonventionens ställning i svensk rätt samt en undersökning av den EU-rättsliga regleringen och dess inflytande i svensk rätt. Jag behandlar även de vägledande beslut som finns avseende artikel 1 D, Migrationsverkets uppfattning om hur artikel 1 D bör tolkas och tillämpas samt två mål från migrationsdomstolarna som berör dessa frågor. I slutsatserna i detta kapitel föreslår jag hur artikel 1 D i Flyktingkonventionen, enligt min bedömning, bör tolkas och tillämpas enligt svensk rätt i ljuset av EU-rätten.

I kapitel fem diskuterar jag de slutsatser jag dragit om tolkningen av artikel 1 D i Flyktingkonventionen. Jag jämför den tolkning som enligt min bedömning är mest förenlig med tolkningsreglerna i Wienkonventionen med den tolkning och tillämpning som följer av svensk rätt enligt mina slutsatser i kapitel 4 och finner att det finns flera diskrepanser. Detta faktum diskuteras och problematiseras.

Slutligen, i kapitel sex, gör jag några avslutande reflektioner.

2 Bakgrund

2.1 Israel-Palestina konflikten och de palestinska flyktingarna

Den historiska bakgrunden till Israel-Palestina konflikten och de palestinska flyktingarnas situation går långt bak i tiden,⁸¹ är komplex samt inte helt ostridig.⁸² Jag avser inte att ge någon fullständig redogörelse av denna utan kommer endast kortfattat lyfta fram de för denna uppsats mest relevanta aspekterna.

Under 1922-1947 administrerades Palestina av Storbritannien i enlighet med ett mandat från Nationernas Förbund.⁸³ Mandattexten refererar till skapandet av ett "Jewish national home"⁸⁴ och anger att "[t]he Administration of Palestine, while ensuring that the rights and position of other sections of the population are not prejudiced, shall facilitate Jewish immigration under suitable conditions."⁸⁵ Liknande tankar hade även uttryckts redan 1917 i den s.k. Balfour-deklarationen.⁸⁶ De arabiska invånarna i Palestina motsatte sig dock en ökad judisk immigration.⁸⁷

Åren under det brittiska mandatet präglades av konflikter och strider mellan olika militanta grupper. Attacker riktades även mot brittiska representanter och säkerhetsstyrkor.⁸⁸ I februari 1947 vände sig Storbritannien till FN och bad om hjälp.⁸⁹ FN:s generalförsamling tillsatte en utredning och den 29 november 1947 antog generalförsamlingen resolution 181 (II) som föreslog att det brittiska mandatet skulle upphöra och att två separata stater skulle bildas, en arabisk och en judisk, samt att Jerusalem skulle administreras av FN.⁹⁰ Planen accepterades av de judiska myndigheterna men inte av palestinierna eller de arabiska grannländerna.⁹¹

⁸¹ Se exempelvis Takkenberg 1998 s. 8, som börjar sin redogörelse på 600 talet.

⁸² Hammarberg 2000 s. 22.

⁸³ League of Nations, Mandate for Palestine, 24 July 1922. Se UN Department of Public Information, The Question of Palestine and the United Nations, United Nations 2008 s. 3.

⁸⁴ League of Nations, Mandate for Palestine, 24 July 1922, artikel 4.

⁸⁵ League of Nations, Mandate for Palestine, 24 July 1922, artikel 6.

⁸⁶ "His Majesty's Government view with favour the establishment in Palestine of a national home for the Jewish people, and will use their best endeavours to facilitate the achievement of the object, it being clearly understood that nothing shall be done which may prejudice the civil and religious' rights of existing non-Jewish communities in Palestine, or the rights and political status enjoyed by Jews in any other country", Balfour declaration, 2 November 1917.

⁸⁷ UN Department of Public Information 2008 s. 3.

⁸⁸ Takkenberg 1998 s. 9-10.

⁸⁹ UN Department of Public Information 2008 s. 3-4.

⁹⁰ UN General Assembly resolution 181(II) of 29 November 1947, Takkenberg 1998 s. 10-12, UN Department of Public Information 2008 s. 4-9.

⁹¹ Takkenberg 1998 s. 12, UN Department of Public Information 2008 s. 9.

Resolution 181 (II) följdes av våldsamheter. Den 14 maj 1948 drog Storbritannien slutligen ur sina styrkor ur området och staten Israel utropade samma dag sin självständighet. Dagen efter anslöt sig flera arabiska grannländer till stridigheterna och kriget var ett faktum. När striderna upphörde i mitten av 1949 kontrollerade Israel stora delar av det territorie som tilldelats den arabiska palestinska staten i FN:s delningsplan.⁹²

Till följd av konflikten som pågick 1947-1949 flydde ca 750 000 palestinier från sina hemtrakter. De flesta tog sig till Gazaremsan, som då kontrollerades av Egypten, till Västbanken, som då kontrollerades av Jordanien, eller till Jordanien, Libanon eller Syrien.⁹³

FN:s generalförsamling antog den 11 december 1948, med anledning av konflikten, resolution 194 (III) i vilken generalförsamlingen bland annat

*“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”.*⁹⁴

FN:s generalförsamling återupprepar med jämna mellanrum detta krav,⁹⁵ men något återvändande har ännu inte kunnat ske.⁹⁶ Israel erkänner inte att det finns någon rätt för de palestinska flyktingarna att återvända och har förhindrat dem från att göra det.⁹⁷

I juni 1967 bröt återigen strider ut mellan Israel och Egypten, Jordanien och Syrien, det s.k. sexdagarskriget. När striderna var över ockuperade Israel bland annat Gazaremsan och Västbanken, inklusive östra Jerusalem.⁹⁸ Detta krig skapade en ny flyktingvåg som bestod av ca 350 000 – 400 000 personer. Av dessa var ca 160 000 – 170 000 personer som flytt till Västbanken eller Gazaremsan under 1948 års krig eller deras ättlingar. Ca 200 000 – 240 000 var personer som flydde för första gången. De senare benämns ofta ”displaced persons”.⁹⁹

⁹² Takkenberg 1998, s. 12, UN Department of Public Information 2008 s. 9-10.

⁹³ Takkenberg 1998 s. 12-13, 20, UN Department of Public Information 2008 s. 10, 97, Hammarberg 2010 s. 22, Goodwin-Gill & McAdam 2007 s. 436. För en mer detaljerad redogörelse för flyktingströmmarna under denna tid se Morris, *The birth of the Palestinian refugee problem revisited*, 2 uppl. Cambridge University Press 2004.

⁹⁴ UN General Assembly resolution 194 (III) of 11 December 1947 punkt 11.

⁹⁵ UN Department of Public Information 2008 s. 12.

⁹⁶ Se UN General Assembly resolution 67/114 of 18 December 2012 punkt 1.

⁹⁷ Takkenberg 1998 s. 16-17, Hammarberg 2000 s. 24-25, 34.

⁹⁸ Takkenberg 1998 s. 17, UN Department of Public Information 2008 s.16.

⁹⁹ Takkenberg 1998 s. 17 och 81, Hammarberg 2000 s. 20, Migrationsverket, *Landprofil – palestinska områdena*, 2009-11-11 s. 6. Se även UN General Assembly resolution 2252 (ES-V) of 4 July 1967 och UN General Assembly resolution 67/115 of 18 December 2012.

Även personer som fördrivits till följd av 1967 års konflikt samt senare stridigheter har enligt FN rätt att återvända,¹⁰⁰ men inte heller detta har förverkligats.¹⁰¹

Det har förekommit ett flertal försök att nå en lösning på Israel-Palestina konflikten, dock utan framgång. Situationen har till stor del präglats av återkommande våldsamheter, en instabil säkerhetssituation, kränkningar av mänskliga rättigheter samt en mycket svår humanitär situation i de ockuperade palestinska områdena.¹⁰² Även efter 1967, ända fram till idag, förekommer det att palestinier lämnar det ockuperade palestinska områdena, bland annat på grund av att de fått sina uppehållstillstånd återkallade, blivit utvisade, fått sina hus förstörda, sitt land konfiskerat, utsatts för tortyr eller andra människorättskränkningar eller på grund av den svåra humanitära situationen.¹⁰³

I och med att det brittiska mandatet upphörde, och till följd av Israels senare antagna medborgarskapslagstiftning, blev de flesta palestinska flyktingar av med sitt medborgarskap utan att kunna förvärva ett nytt. I de värdländer där de palestinska flyktingarna har bosatt sig har de oftast nekats medborgarskap. Majoriteten har därmed förblivit statslösa.¹⁰⁴

2.2 FN-organ inrättade för att skydda och bistå de palestinska flyktingarna

2.2.1 UNRPR

United Nations Relief for Palestine Refugees (UNRPR) var den första FN-organisationen som gav bistånd till de som flytt från Palestina i anledning av 1948 års konflikt.¹⁰⁵ UNRPR började sitt arbete under hösten 1948 och bidrog med katastrofhjälp till flyktingar genom olika internationella frivilligorganisationer.¹⁰⁶ UNRPR existerade endast under en kortare tid och dess verksamhet ersattes sedan av UNRWA.¹⁰⁷

¹⁰⁰ UN Security Council resolution 237 of 14 June 1967, UN General Assembly resolution 2252 (ES-V) of 4 July 1967 samt mer nyligen UN General Assembly resolution 67/115 of 18 December 2012.

¹⁰¹ Se UN General Assembly resolution 67/115 of 18 December 2012.

¹⁰² UN Department of Public Information 2008 s.15-68 och 88-90, Migrationsverket, Landprofil – palestinska områdena 2009-11-11, s. 10-26, Utrikesdepartementet, Mänskliga rättigheter på de ockuperade palestinska områdena 2011.

¹⁰³ Akram & Rempel 2004 s. 42-53.

¹⁰⁴ Goodwin-Gill & McAdam 2007 s. 458-461. Se även Migrationsverket, Landprofil – palestinska områdena, 2009-11-11 s. 6.

¹⁰⁵ Se UN General Assembly resolution 212 (III) of 19 November 1948.

¹⁰⁶ Takkenberg 1998 s. 23. UN Department of Public Information 2008 s. 97.

¹⁰⁷ Se nedan avsnitt 2.2.3.

2.2.2 UNCCP

Den 11 december 1948, när FN:s generalförsamling genom resolution 194 (III) uttryckte att palestinaflyktingarna hade rätt att återvända eller till kompensation, etablerade generalförsamlingen även the United Nations Conciliation Commission for Palestine (UNCCP). UNCCP fick bland annat i uppdrag att agera som FN:s medlare och att “facilitate the repatriation, resettlement and economic and social rehabilitation of the refugees and the payment of compensation.”¹⁰⁸

Försök att nå en uppgörelse om flyktingarnas rätt att återvända misslyckades dock. UNCCP fokuserade från och med 1952 istället på att frigöra bankkonton tillhörande palestinska flyktingar samt på att identifiera och upprätta register över deras förlorade egendom. År 1964 blev UNCCP klar med detta arbete.¹⁰⁹ UNCCP existerar fortfarande och generalförsamlingen fortsätter att regelbundet bekräfta palestinaflyktingarnas rätt att återvända eller få kompensations i enlighet med resolution 194 (III) samt att uppmana UNCCP att arbeta med implementeringen av detta.¹¹⁰ UNCCP har dock aldrig nått någon framgång med detta¹¹¹ och generalförsamlingens återkommande uppmaningar framstår som rena formaliteter.¹¹² Förutom att upprätthålla egendomsregistret har UNCCP inte bidragit till de palestinska flyktingarnas rättigheter eller skydd, utan har i stort sett blivit en irrelevant organisation.¹¹³

2.2.3 UNRWA

The United Nations Relief and Works Agency in the Near East (UNRWA) etablerades den 8 december 1949 av FN:s generalförsamling genom resolution 302 (IV) för att bistå personer som flytt från Palestina till följd av 1948 års konflikt. UNRWA startade sin verksamhet i maj 1950 och tog då över den verksamhet som tidigare hade bedrivits av UNRPR.¹¹⁴

UNRWAs uppdrag var enligt resolution 302 (IV):

”(a) To carry out in collaboration with local governments the direct relief and works programmes as recommended by the Economic Survey Mission;

¹⁰⁸ UN General Assembly resolution 194 (III) of 11 December 1948 punkt 2 och 11.

¹⁰⁹ Takkenberg 1998 s. 28, UN Department of Public Information 2008 s. 11-12.

¹¹⁰ Senast i UN General Assembly resolution 67/114 of 18 December 2012 punkt 2.

¹¹¹ Se UN General Assembly resolution 67/114 of 18 December 2012 punkt 1 och 2.

¹¹² Goodwin-Gill & McAdam 2007 s. 438.

¹¹³ Goodwin-Gill & McAdam 2007 s. 438. Se även Akram, Palestinian Refugees and Their Legal Status: Rights, Politics and Implications for a Just Solution, Journal of Palestine Studies 2002 s. 41-42.

¹¹⁴ UN General Assembly resolution 302 (IV) of 8 December 1949, UN Department of Public Information 2008 s. 98, UNRWA Public Information Office, The United Nations and Palestinian Refugees, 2007 s. 4, Takkenberg 1998 s. 28-29.

(b) To consult with the interested Near Eastern Governments concerning measures to be taken by them preparatory to the time when international assistance for relief and works projects is no longer available”¹¹⁵

Inledningsvis fokuserade UNRWA främst på nödhjälp för att bemöta de akuta behoven hos flyktingarna. Under åren har UNRWA:s mandat och verksamhet utvecklats i takt med att situationen och de palestinska flyktingarnas behov har förändrats. I nuläget omfattar UNRWA:s verksamhet utbildning, hälsovård, humanitära insatser, social omsorg, mikrokrediter, katastrofbistånd samt infrastrukturarbeten och förbättring av flyktinglägren.¹¹⁶

UNRWA:s primära uppgift är att ge bistånd till de palestinska flyktingarna och organet hade ursprungligen inget uttryckligt mandat att beskydda dem, som UNHCR har i sin stadga.¹¹⁷ UNRWA:s mandat och verksamhet har dock utvecklats på ett sådant sätt att de numera även tillhandahåller ett visst skydd för de palestinska flyktingarna och kan sägas ha ett skyddsuppdrag.¹¹⁸ I flera resolutioner har FN:s generalförsamling bekräftat att beskydd ingår i UNRWA:s verksamhet genom att uttala att de är ”[a]ware of the valuable work done by the Agency in providing protection to the Palestinian people, in particular Palestine refugees”.¹¹⁹

Emellertid har inte UNRWA någon polisstyrka eller underrättelsetjänst. UNRWA ansvarar inte heller för säkerheten i flyktinglägren. Det gör myndigheterna i värdlandet eller andra relevanta myndigheter.¹²⁰

UNRWA är verksam i fem olika områden, Jordanien, Libanon, Syrien, Gazaremsan och Västbanken, inklusive Östra Jerusalem. Organet tillhandahåller endast sina tjänster inom dessa områden.¹²¹

UNRWA:s ursprungliga mandat var att ge bistånd till ”palestinaflyktingar”¹²² och detta fortsätter att vara deras kärnverksamhet.¹²³ FN:s generalförsamling definierade dock aldrig

¹¹⁵ UN General Assembly resolution 302 (IV) of 8 December 1949 punkt 7.

¹¹⁶ Bartholomeusz, The mandate of UNRWA at 60, *Refugee Survey Quarterly* 2010 s. 461, Takkenberg 1998 s. 30, Takkenberg, UNRWA and the Palestinian Refugees after 60 years: some reflections, *Refugee Survey Quarterly* 2010 s. 255, UNRWA, About UNRWA s. 4-5, UNRWA, Overview.

¹¹⁷ UNHCR:s stadga paragraf 1.

¹¹⁸ Bartholomeusz 2010 s 466-469, Takkenberg 1998 s. 280-303, Takkenberg 2010 s. 258, UN Department of Public Information 2008 s. 5. Se även Kagan, The (Relative) Decline of Palestinian Exceptionalism and its Consequences for Refugee Studies in the Middle East, *Journal of Refugee Studies* 2009 s. 431- 433 och Kagan, Is there really a protection gap? UNRWA’s role vis-à-vis Palestinian refugees, *Refugee Survey Quarterly* 2010 s. 517-519 om UNRWA:s skyddsuppdrag. Se dock Akram 2002 s. 39, 42-43 och 45 som menar att UNRWA inte ger beskydd.

¹¹⁹ Senast i UN General Assembly resolution 67/116 of 18 December 2012.

¹²⁰ UNRWA, Frequently asked questions.

¹²¹ UNRWA, About UNRWA, 2012 s. 5, Bartholomeusz 2010 s. 460.

denna term. UNRWA har utvecklat en egen definition av termen palestinaflykting för användning i sin verksamhet. Denna definition har i tysthet accepterats av generalförsamlingen men aldrig uttryckligen godkänts.¹²⁴ UNRWA:s definition av palestinaflyktingar är: ”persons whose normal place of residence was Palestine during the period 1 June 1946 to 15 May 1948, and who lost both home and means of livelihood as a result of the 1948 conflict.”¹²⁵

Personer som uppfyller denna definition kan registrera sig hos UNRWA och därigenom få tillgång till UNRWA:s tjänster. Ättlingar i det manliga ledet till dessa personer kan också registrera sig som palestinaflyktingar. Personer som inte tidigare har registrerat sig kan göra det om de kan visa att de uppfyller kraven.¹²⁶ När de blivit registrerade kallas dessa personer ”registrerade flyktingar” eller ”registrerade palestinaflyktingar”.¹²⁷

Även andra personer kan registrera sig hos UNRWA och därigenom få tillgång till UNRWA:s tjänster. Detta gäller vissa grupper av personer som tillåts registrera sig som hjälpbehövande innan UNRWA tog över biståndsverksamheten. Även fast de inte uppfyller definitionen på en palestinaflykting tillåts de stå kvar i registren och ättlingar i det manliga ledet kan också registrera sig.¹²⁸ Dessa personer räknas dock inte som registrerade palestinaflyktingar eller registrerade flyktingar utan som ”andra registrerade personer”.¹²⁹ Familjemedlemmar till registrerade palestinaflyktingar, som inte själva uppfyller palestinaflykting-definitionen, kan också registrera sig så som andra registrerade personer. Detta gäller makar och ättlingar till kvinnor som är registrerade palestinaflyktingar samt kvinnor som inte uppfyller kriterierna för att vara palestinaflyktingar, men som är eller har varit gift med en registrerad flykting.¹³⁰

UNRWA:s mandat har senare utvidgats till att även avse personer som fördrivits till följd av 1967 års krig och senare stridigheter. Dessa personer är berättigade att ta del av UNRWA:s

¹²² På engelska ”Palestine refugees”, se UN General Assembly resolution 302 (IV) of 8 December 1948.

¹²³ Bartholomeusz 2010 s. 456-457.

¹²⁴ Bartholomeusz 2010 s. 456-457, Goodwin-Gill & McAdam 2007 s. 436. Takkenberg 1998 s. 69 och 72.

¹²⁵ UNRWA Consolidated Eligibility and Registration Instructions (CERI) 1/2009 III.A.1 och VII.J.

¹²⁶ UNRWA Consolidated Eligibility and Registration Instructions (CERI) 1/2009 III.A.1.

¹²⁷ På engelska: ”Registered Refugees” eller ”Registered Palestine Refugees”. UNRWA Consolidated Eligibility and Registration Instructions (CERI) 1/2009 III.A.I.

¹²⁸ UNRWA Consolidated Eligibility and Registration Instructions (CERI) 1/2009 III.A.2.1-2.3 och VII.H.1-3. Bartholomeusz 2010 s. 457-459.

¹²⁹ På engelska: ”Other Registered Person”. UNRWA Consolidated Eligibility and Registration Instructions (CERI) 1/2009 III.A.2. och VII.H.

¹³⁰ UNRWA Consolidated Eligibility and Registration Instructions (CERI) 1/2009 III.A.2.4-2.5 och VII.H.4-5. Även barn som vårdas av en registrerad flykting eller en annan registrerad person i enlighet med det islamiska Kafalah systemet kan vara registrerade som andra registrerade personer tills de fyller 18 år, se UNRWA Consolidated Eligibility and Registration Instructions (CERI) 1/2009 III.A.2.6 och VII.H.6.

tjänster, men registreras inte i UNRWA:s registreringssystem.¹³¹ FN:s generalförsamling godkände UNRWA:s stöd till dessa personer i resolution 2252 (ES-V)¹³² och har sedan regelbundet upprepat sitt stöd.¹³³ I resolutionerna anges att UNRWA:s bistånd till dessa personer ska ges ”on emergency basis” och som en ”temporary measure”¹³⁴ men detta bistånd har nu getts under mycket lång tid och konsekvent godkänts av generalförsamlingen.¹³⁵

De flesta av UNRWA:s tjänster är tillgängliga för alla de kategorier av personer som specificerats ovan.¹³⁶ Ett fåtal tjänster erbjuds dock bara till registrerade flyktingar eller andra registrerade personer, t.ex. visst ekonomiskt bistånd.¹³⁷

Ytterligare personer kan undantagsvis få ta del av UNRWA:s tjänster och bistånd enligt särskilt beslut av UNRWA:s generalkommissionär eller som förmånstagare till UNRWA:s nödhjälpsprogram i de ockuperade palestinska områdena.¹³⁸ Även icke-registrerade personer som bor i flyktingläger och flyktingsamhällen kan ta del av de av UNRWA:s tjänster som är tillgängliga för samtliga boende, exempelvis sanitära anläggningar.¹³⁹

Ursprungligen var tanken att UNRWA skulle vara en tillfällig organisation, men eftersom frågan om de palestinska flyktingarna inte fått någon slutlig lösning och eftersom behovet av bistånd kvarstått har UNRWA:s mandat regelbundet förlängts av FN:s generalförsamling.¹⁴⁰ Det nuvarande mandatet löper till och med 30 juni 2014.¹⁴¹

2.3 Palestinska flyktingar idag

Det är omöjligt att med säkerhet säga hur många palestinska flyktingar det finns idag. Delvis beror detta på att det inte finns någon enhetlig definition av vilka som är palestinska flyktingar.¹⁴² Det beror även på att det inte finns något tillförlitligt och heltäckande register

¹³¹ UNRWA Consolidated Eligibility and Registration Instructions (CERI) 1/2009 III.B.

¹³² UN General Assembly resolution 2252 (ES-V) of 4 July 1967. Denna resolution bekräftades i UN General Assembly resolution 2341 (XXII) of 19 December 1967.

¹³³ Senast i UN General Assembly resolution 67/115 of 18 December 2012. Se Bartholomeusz 2010 s. 459-460.

¹³⁴ Se bl.a. UN General Assembly resolution 2252 (ES-V) of 4 July 1967 samt UN General Assembly resolution 67/115 of 18 December 2012.

¹³⁵ Goodwin-Gill & McAdam 2007 s. 437.

¹³⁶ UNRWA Consolidated Eligibility and Registration Instructions (CERI) 1/2009 V.A-E.

¹³⁷ UNRWA Consolidated Eligibility and Registration Instructions (CERI) 1/2009 V.B.1.

¹³⁸ UNRWA Consolidated Eligibility and Registration Instructions (CERI) 1/2009 III.B.

¹³⁹ UNRWA Consolidated Eligibility and Registration Instructions (CERI) 1/2009 III.B.

¹⁴⁰ UNRWA Public Information Office, The United Nations and Palestinian Refugees, 2007 s. 4, Takkenberg 1998 s. 31, Bartholomeusz 2010 s. 473.

¹⁴¹ UN General Assembly resolution 65/98 of 10 December 2010 punkt 7.

¹⁴² Se ovan avsnitt 1.6.

samt på att frågan är politiskt känslig i de arabiska världsländer där de flesta palestinska flyktingar befinner sig.¹⁴³

Enligt UNRWA:s statistik fanns det, i juli 2012, 4 871 341 registrerade palestinaflyktingar och 337 484 andra registrerade personer inom organets fem verksamhetsområden. Drygt 2 000 000 av dessa totalt ca 5 000 000 personer var bosatta i Jordanien, ca 470 000 i Libanon, 500 000 i Syrien, 890 000 på Västbanken och ca 1 200 000 på Gazaremsan.¹⁴⁴

Denna statistik innefattar dock bara de som registrerat sig hos UNRWA och inkluderar därför inte personer som uppfyller UNRWA:s definition av en palestinaflykting men som inte har registrerat sig hos organet. Den omfattar inte heller de palestinska flyktingar som inte uppfyller UNRWA:s definition av en palestinaflykting, till exempel de som fördrivits till följd av 1967 års krig eller senare stridigheter.¹⁴⁵

Statistiken från UNRWA ger inte heller någon information om palestinska flyktingar som bor utanför UNRWA:s verksamhetsområde. Det finns bland annat ett inte obetydligt antal palestinier i Gulfländerna, Irak och Nordafrika¹⁴⁶ och en del palestinska flyktingar befinner sig i Europa eller i andra länder världen över.

Trots att statistiken från UNRWA därmed inte ger en helt rättvisande bild av hur många palestinska flyktingar det finns kan den ge en viss uppfattning om hur pass stor gruppen är. Med hänvisning till dessa siffror kan vi se att tolkningen av artikel 1 D i Flyktingkonventionen potentiellt är relevant för miljontals människor.

2.4 Palestinska asylsökanden i Sverige

Statslösa palestinier som söker asyl i Sverige registreras under rubriken ”statslösa” i Migrationsverkets statistik. De flesta ärenden som registreras under denna rubrik avser just palestinier, men det finns även vissa andra grupper som registreras som statslösa.¹⁴⁷

Under 1984-2011 har antalet statslösa asylsökanden i Sverige varierat mellan ca 200-2000 personer per år.¹⁴⁸ År 2012 inkom det 2289 asylansökningar avseende statslösa personer,

¹⁴³ Hammarberg 2010 s. 18-21, Bocco 2010, s. 237-238, Rempel 2006 s. 6, Akram & Rempel 2004 s. 25 fotnot 122.

¹⁴⁴ UNRWA, UNRWA in figures as of 1 July 2012, 2012.

¹⁴⁵ Hammarberg 2000 s.19, Rempel 2006 s. 7, Akram & Rempel 2004 s. 25 fotnot 122.

¹⁴⁶ Migrationsverket, Landprofil – palestinska områdena, 2009-11-11 s. 6.

¹⁴⁷ Se Migrationsverket, Landprofil – palestinska områdena, 2009-11-11 s. 5 och Migrationsverket, Asylsökande till Sverige under 1984-2011 fotnot 3.

vilket gjorde statslösa till den sjätte största gruppen asylsökanden.¹⁴⁹ Under de första två månaderna av 2013 inkom det 450 asylansökningar från statslösa vilket gjorde det till den femte största gruppen.¹⁵⁰

Under 2012 och hittills under 2013 har även en större andel av asylansökningar från statslösa personer beviljats jämfört med tidigare år. Under 2009-2011 låg andelen beviljade ansökningar på 29-34 %¹⁵¹. År 2012 var den siffran 54 %¹⁵² och hittills under 2013 har 62 % av ansökningarna beviljats.¹⁵³ Statistiken visar inte på vilken grund ansökan bifallits och inte heller om personen fått permanent eller tidsbegränsat uppehållstillstånd.

Erja Jalonen, teamledare på asylprövningsenheten på Migrationsverket i Uppsala uppger att den senare tidens ökning av antalet ansökningar, samt av andelen som beviljats, beror på att många statslösa palestinier flyr från Syrien. Asylsökanden som lämnat Syrien på grund av den allmänna situationen i landet, och som inte har några individuella skyddsskäl, får normalt tidsbegränsat uppehållstillstånd och alternativ skyddsstatusförklaring.¹⁵⁴

¹⁴⁸ Migrationsverket, Asylsökande till Sverige under 1984-2011.

¹⁴⁹ Migrationsverket, Inkomna ansökningar om asyl helåret 2012.

¹⁵⁰ Migrationsverket, Inkomna ansökningar om asyl innevarande år, 2013-03-01.

¹⁵¹ Migrationsverket, Avgjorda asylärenden Migrationsverket helåret 2009, Migrationsverket, Avgjorda asylärenden Migrationsverket 2010 och Migrationsverket, Avgjorda asylärenden Migrationsverket helåret 2011.

¹⁵² Migrationsverket, Avgjorda asylärenden Migrationsverket helåret 2012.

¹⁵³ Migrationsverket, Avgjorda asylärenden Migrationsverket innevarande år, 2013-03-01.

¹⁵⁴ Intervju med Erja Jalonen, teamledare på asylprövningsenheten på Migrationsverket i Uppsala, 2013-03-19. Se även Migrationsverket, Rättsligt ställningstagande angående säkerhetssituationen i Syrien, RCI 14/2012.

3 Flyktingkonventionen

3.1 1951 års flyktingkonvention och 1967 års protokoll

1951 års konvention angående flyktingars rättsliga ställningar (Flyktingkonventionen) är den ”främsta internationella överenskommelsen inom flyktingområdet”.¹⁵⁵ Den reglerar vem som är flykting samt vilka rättigheter och förmåner dessa personer har rätt att få från konventionsstaterna.¹⁵⁶

Enligt artikel 1 A är följande personer att anse som flyktingar i konventionens mening:

”1. Den som blivit att anse som flykting jämlikt överenskommelserna av den 12 maj 1926 eller den 30 juni 1928, konventionerna av den 28 oktober 1933 eller den 10 februari 1938, protokollet av den 14 september 1939 eller Internationella Flyktingorganisationens stadga. [...]

2. Den som till följd av händelser, som inträffat före den 1 januari 1951, och i anledning av välgrundad fruktan för förföljelse på grund av sin ras, religion, nationalitet, tillhörighet till viss samhällsgrupp eller politisk 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 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 har tidigare haft sin vanliga vistelseort, samt på är ur stånd att eller på grund av sådan fruktan som nyss sagts, icke önskar återvända dit.”¹⁵⁷

Artikel 1 A 1 syftar på personer som erkänts som flyktingar enligt tidigare internationella överenskommelser, s.k. historiska flyktingar eller ”statutory refugees”.¹⁵⁸ Denna bestämmelse är inte särskilt relevant numera men innebär att de personer som ansetts vara flyktingar enligt dessa tidigare instrument, samt deras barn, automatiskt anses vara flyktingar enligt Flyktingkonventionen, utan att behöva uppfylla kraven i artikel 1 A 2.¹⁵⁹

Definitionen i artikel 1 A 2 i är idag den i stort sett universellt accepterade definitionen av en flykting¹⁶⁰ och utgör ”the bedrock of international refugee law”.¹⁶¹ Ursprungligen var definitionen i artikel 1 A 2 begränsad till att endast avse personer som flytt till följd av händelser som inträffat före den 1 januari 1951. Artikel 1 B gav även staterna en möjlighet att ytterligare begränsa flyktingdefinitionen till att endast avse personer som flytt till följd av

¹⁵⁵ Wilton Wahren 2012 s. 21.

¹⁵⁶ Wilton Wahren 2012 s. 21, Lindholm Billing & Siedlitz 2012 s. 112.

¹⁵⁷ SÖ 1954:55.

¹⁵⁸ Grahl-Madsen, Atle, The status of refugees in international law, Volume 1: Refugee character, Sijthoff 1966 s. 108, Schmahl, Stefanie, Article 1 A punkt 1, i The 1951 Convention Relating to the Status of Refugees and its 1967 Protocol – A Commentary, Zimmermann (red.), Oxford University Press 2011 s. 251.

¹⁵⁹ Schmahl 2011 s. 252 och 279.

¹⁶⁰ Akram & Rempel 2004 s. 6 och 54.

¹⁶¹ Zimmermann & Mahler, Article 1 A, punkt 2, i The 1951 Convention Relating to the Status of Refugees and its 1967 Protocol – A Commentary, Zimmermann (red.), Oxford University Press 2011 s. 298.

händelser som inträffat före den 1 januari 1951 i *Europa*. Genom 1967 års protokoll angående flyktingars rättsliga ställning togs den tidsmässiga begränsningen samt möjligheten att göra en geografisk begränsning bort.¹⁶²

Artikel 1 C i Flyktingkonventionen reglerar i vilka situationer en person upphör att vara flykting och artikel 1 D-F innehåller bestämmelser om personer som av olika anledningar är uteslutna från konventionen.

Artikel 2-34 i konventionen anger de rättigheter och förmåner som konventionsstaterna ska tillförsäkra flyktingar som befinner sig på deras territorium. Vissa av dessa artiklar ger rätt till konkreta förmåner, exempelvis att beviljas resedokument (artikel 28). Andra stadgar att flyktingen ska behandlas på ett minst lika förmånligt sätt som medborgare i landet eller som andra utlänningar, exempelvis i fråga om religionsfrihet (artikel 4), rätt att arbeta (artikel 17) eller tillgång till utbildning (artikel 22). Vissa förmåner och rättigheter tillkommer endast flyktingar som lagligen vistas eller är lagligen bosatta i landet, medan vissa tillkommer alla flyktingar som befinner sig i konventionsstaten.¹⁶³

Sverige har, liksom samtliga EU:s medlemsstater och över hundra andra stater, tillträtt både Flyktingkonventionen och 1967 års protokoll.¹⁶⁴

3.2 Artikel 1 D i Flyktingkonventionen

Artikel 1 D i Flyktingkonventionen lyder:

”Denna konvention är icke tillämplig på dem som för närvarande åtnjuta beskydd eller bistånd av andra Förenta Nationernas organ eller institutioner än Förenta Nationernas Högre 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.”¹⁶⁵

¹⁶² Artikel 1, Protocol Relating to the Status of Refugees, 31 January 1967, United Nations, Treaty Series, vol. 606 p. 267, SÖ 1967:45. Härefter kallat 1967 års protokoll. Stater som redan hade valt den geografiska begränsningen fick behålla den. Endast Kongo, Madagaskar, Monaco och Turkiet har kvar den idag, se Protocol relating to the Status of Refugees, New York, 31 January 1967, List of participants, 2013-04-06.

¹⁶³ Se Hathaway 2005 s. 156-260 och Goodwin-Gill & McAdam 2007 s. 506-528 för ett mer utförligt resonemang om detta.

¹⁶⁴ Convention relating to the Status of Refugees, Geneva, 28 July 1951, List of participants, 2013-04-06, Protocol relating to the Status of Refugees, New York, 31 January 1967, List of participants, 2013-04-06.

¹⁶⁵ SÖ 1954:55.

3.2.1 Bakgrund

UNHCR:s stadga och Flyktingkonventionen utarbetades under en gemensam process i FN:s regi under 1950-1951.¹⁶⁶ 1948 års krig och de stora palestinska flyktingströmmarna låg då inte långt tillbaka i tiden. De palestinska flyktingarnas situation låg högt på den internationella dagordningen och många förväntade sig fortfarande en lösning inom en inte alltför avlägsen framtid.¹⁶⁷

3.2.1.1 Förarbetena

Artikel 1 D har sitt ursprung i ett gemensamt förslag från de egyptiska, libanesiska och saudiarabiska delegationerna. Förslaget innebar att UNHCR:s mandat inte skulle omfatta flyktingar som omfattades av andra FN-organs mandat.¹⁶⁸

Den libanesiska representanten förklarade att:

“The delegations concerned were thinking of the Palestine refugees, who differed from all other refugees. In all other cases, persons had become refugees as a result of action taken contrary to the principles of the United Nations and the obligation of the Organization toward them was a moral one only. The existence of Palestine refugees, on the other hand, was the direct result of a decision taken by the United Nations itself, with full knowledge of the consequences. The Palestine refugees were therefore a direct responsibility on the part of the United Nations and could not be placed in the general category of refugees without betrayal of that responsibility. Furthermore, the obstacle to their repatriation was not dissatisfaction with their homeland, but the fact that a Member of the United Nations was preventing their return.”¹⁶⁹

Den saudiarabiska representanten uppgav att:

“If the General Assembly were to include the Palestine refugees in a general definition of refugees, they would become submerged and would be relegated to a position of minor importance. The Arab states desired that those refugees should be aided pending their repatriation, repatriation being the only real solution of their problem. To accept a general definition without the clause proposed by the delegations of Egypt and Lebanon, as well as his own, would be to renounce insistence on repatriation ... Pending a proper settlement of [the Arab-Israeli Conflict], the Palestine refugees should continue to be granted a separate and special status.”¹⁷⁰

¹⁶⁶ Takkenberg 1998 s. 58-65.

¹⁶⁷ Goodwin-Gill & McAdam 2007 s. 153.

¹⁶⁸ UN doc. A/C.3/L.128 (1950) enligt Takkenberg 1998 s. 61 och Akram & Goodwin-Gill 2000/2001 s. 247.

¹⁶⁹ U.N. GAOR, 3rd Comm., 5th Sess., 328th mtg., punkt 47, cit. efter Takkenberg 1998 s. 62. Se även Akram & Goodwin-Gill 2000/2001 s. 247 och Hathaway, *The Law of Refugee Status*, Butterworths 1991 s. 206.

¹⁷⁰ U.N. GAOR, 3rd Comm., 5th Sess., 328th mtg., punkt 52, 55 cit. efter Akram & Goodwin-Gill 2000/2001 s. 247. Se även Takkenberg 1998 s. 62 och Hathaway 1991 s. 206.

Förslaget godtogs och en bestämmelse i enlighet med förslaget inkluderades både i utkastet till UNHCR:s stadga och i utkastet till Flyktingkonventionen.¹⁷¹ Paragraf 7 c i UNHCR:s stadga, som antogs i anslutning till detta, lyder följaktligen ”the competence of the High Commissioner [...] shall not extend to a person [...] who continues to receive from other organs and agencies of the United Nations protection or assistance”.

Flyktingkonventionen antogs inte i detta skede utan gick vidare för ytterligare diskussion under The Conference of Plenipotentiaries on the Status of Refugees and Stateless Persons. Artikel 1 C i utkastet till konventionstexten angav att “[t]he present Convention shall not apply persons who are at present receiving from other organs or agencies of the United Nations protection or assistance”.¹⁷²

Under konferensen betonade den egyptiska representanten återigen de palestinska flyktingarnas särställning och att FN hade ett särskilt ansvar för dessa flyktingar på grund av sin delaktighet i problemets uppkomst.¹⁷³ Han uppgav att det var av dessa anledningar som de arabiska staterna hade föreslagit, och fått igenom, att de palestinska flyktingarna tillfälligt skulle undantas från UNHCR:s mandat.¹⁷⁴

Den egyptiska representanten påpekade även att artikel 1 C i utkastet endast innebar att de palestinska flyktingarna tillfälligt uteslöts från konventionen. Han menade att när det särskilda stödet från FN upphörde skulle de palestinska flyktingarna automatiskt ha rätt till konventionens förmåner. På så sätt skulle deras fortsatta skydd säkras.¹⁷⁵

Vissa andra deltagare vid konferensen ansåg dock att bestämmelsen, så som den var formulerad då, permanent exkluderade flyktingar som fick stöd från andra FN-organ och att

¹⁷¹ Takkenberg 1998 s. 62.

¹⁷² Draft Convention relating to the Status of Refugees, bilaga till UN General Assembly resolution 429 (V) of 14 December 1950.

¹⁷³ Mostafa Bey (Egypten), Conference of Plenipotentiaries on the Status of Refugees and Stateless Persons: Summary Record of the Nineteenth Meeting, 26 November 1951, A/CONF.2/SR.19 och Conference of Plenipotentiaries on the Status of Refugees and Stateless Persons: Summary Record of the Twentieth Meeting, 26 November 1951, A/CONF.2/SR.20.

¹⁷⁴ Mostafa Bey (Egypten), Conference of Plenipotentiaries on the Status of Refugees and Stateless Persons: Summary Record of the Twentieth Meeting, 26 November 1951, A/CONF.2/SR.20.

¹⁷⁵ Mostafa Bey (Egypten), Conference of Plenipotentiaries on the Status of Refugees and Stateless Persons: Summary Record of the Nineteenth Meeting, 26 November 1951, A/CONF.2/SR.19 och Conference of Plenipotentiaries on the Status of Refugees and Stateless Persons: Summary Record of the Twentieth Meeting, 26 November 1951, A/CONF.2/SR.20. Se även Takkenberg s 1998 s. 63 angående den egyptiske representantens uttalande vid konferensens andra möte.

dessa personer inte skulle omfattas av konventionen även om skyddet eller biståndet från dessa organ upphörde.¹⁷⁶

Den egyptiska delegationen introducerade därför ett tillägg till bestämmelsen för att undvika missförstånd i detta avseende. Tillägget, som sedermera blev andra stycket i artikel 1 D, var avsett att förtydliga att endast en tillfällig uteslutning var avsedd och att de palestinska flyktingarna automatiskt skulle ha rätt till konventionens förmåner när särskilda det stöd som de fick från FN upphörde.¹⁷⁷

“The object of the Egyptian amendment was to make sure that Arab refugees from Palestine who were still refugees when the organs or agencies of the United Nations at present providing them with protection or assistance ceased to function, would automatically come within the scope of the Convention.”¹⁷⁸

Den irakiska representanten uppgav att det egyptiska ändringsförslaget stöddes av alla arabstaterna. Han framförde att: “It was obvious that, if the Egyptian amendment was rejected, the refugees it was designed to protect might eventually find themselves deprived of any status whatsoever.”¹⁷⁹

Ingen av de andra representanterna vid konferensen invände mot den förklaring av ändringsförslaget som den egyptiska representanten presenterade.¹⁸⁰ Den franska och den brittiska representanten påpekade dock att bestämmelsen endast skulle få någon verkan för de stater som valde den universella definitionen av en flykting och inte de stater som valde att begränsa flyktingdefinitionen till att endast gälla europeiska flyktingar.¹⁸¹

¹⁷⁶ Mr Hoare (Storbritannien), Mr Warren (USA) och Mr Habicht (International Association of Penal Law), Conference of Plenipotentiaries on the Status of Refugees and Stateless Persons: Summary Record of the Nineteenth Meeting, 26 November 1951, A/CONF.2/SR.19.

¹⁷⁷ Conference of Plenipotentiaries on the Status of Refugees and Stateless Persons: Draft Convention Relating to the Status of Refugees. Egypt: Amendment to Article 1, 3 July 1951, A/CONF.2/13 samt uttalanden från Mostafa Bey (Egypten), Conference of Plenipotentiaries on the Status of Refugees and Stateless Persons: Summary Record of the Nineteenth Meeting, 26 November 1951, A/CONF.2/SR.19, Conference of Plenipotentiaries on the Status of Refugees and Stateless Persons: Summary Record of the Twentieth Meeting, 26 November 1951, A/CONF.2/SR.20 och Conference of Plenipotentiaries on the Status of Refugees and Stateless Persons: Summary Record of the Twenty-ninth Meeting, 28 November 1951, A/CONF.2/SR.29.

¹⁷⁸ Mostafa Bey (Egypten), Conference of Plenipotentiaries on the Status of Refugees and Stateless Persons: Summary Record of the Twenty-ninth Meeting, 28 November 1951, A/CONF.2/SR.29.

¹⁷⁹ Mr Al Pachachi (Irak), Conference of Plenipotentiaries on the Status of Refugees and Stateless Persons: Summary Record of the Twenty-ninth Meeting, 28 November 1951, A/CONF.2/SR.29.

¹⁸⁰ Se Conference of Plenipotentiaries on the Status of Refugees and Stateless Persons: Summary Record of the Twenty-ninth Meeting, 28 November 1951, A/CONF.2/SR.29. Se även Akram & Goodwin-Gill 2000/2001 s. 249.

¹⁸¹ Mr Rochefort (Frankrike) och Mr Hoare (Storbritannien), Conference of Plenipotentiaries on the Status of Refugees and Stateless Persons: Summary Record of the Twenty-ninth Meeting, 28 November 1951, A/CONF.2/SR.29.

Omröstning skedde sedan och det egyptiska ändringsförslaget antogs. Senare antogs hela artikel 1 C, som slutligen fick numreringen 1 D.¹⁸²

3.2.1.2 Sammanfattning och slutsatser

Från de förarbeten som redogjorts för ovan kan vi utläsa att bestämmelsen som kom att bli artikel 1 D introducerades av de arabiska staterna för att exkludera de palestinska flyktingarna från UNHCR:s mandat och Flyktingkonventionen. De ville göra detta, inte för att de ansåg att palestinska flyktingar inte förtjänade internationellt skydd, utan för att de ansåg att de borde fortsätta få särskilt stöd och skydd av FN och inte sammanblandas med övriga flyktingar. De ansåg att de palestinska flyktingarnas situation var speciell och att FN: hade ett särskilt ansvar för de palestinska flyktingarna på grund av sin delaktighet i problemets uppkomst. De var även oroliga för att de palestinska flyktingarnas situation, utan en specialreglering, skulle ges mindre uppmärksamhet och betraktas som mindre viktig, samt att fokus på repatriering som den enda rätta lösningen skulle minska.¹⁸³

Utöver de arabiska staternas motiv bakom att exkludera de palestinska flyktingarna uttryckte Frankrike och USA även motstånd mot att inkludera de palestinska flyktingarna i Flyktingkonventionen på grund av att de inte ville förbinda sig att ge konventionens förmåner till stora och ospecificerade grupper av flyktingar i framtiden.¹⁸⁴ Dessa uttalanden framfördes dock i samband med att dessa representanter argumenterade för att konventionen endast borde gälla europeiska flyktingar och avsåg därför inte specifikt artikel 1 D. I och med att artikel 1 B infördes fick de stater som förespråkade en begränsning till europeiska flyktingar möjlighet att välja detta. En möjlighet som sedan togs bort genom 1967 års protokoll.

Det framgår även av förarbetena att andra stycket i artikel 1 D inkluderades för att förtydliga att uteslutningen av de palestinska flyktingarna endast var avsedd att vara tillfällig. Den skulle endast vara så länge som de palestinska flyktingarna togs om hand av de specialiserade FN-organen. Om skyddet eller biståndet från FN-organen upphörde skulle de palestinska

¹⁸² Conference of Plenipotentiaries on the Status of Refugees and Stateless Persons: Summary Record of the Twenty-ninth Meeting, 28 November 1951, A/CONF.2/SR.29, Conference of Plenipotentiaries on the Status of Refugees and Stateless Persons: Summary Record of the Thirty-fourth Meeting, 30 November 1951, A/CONF.2/SR.34.

¹⁸³ Se för en liknande tolkning av förarbetena Takkenberg 1998 s. 66, Akram & Goodwin-Gill 2000/2001 s. 249, Goodwin-Gill & McAdam 2007 s. 154-155, Hathaway 1991 s. 206-207. Se även UNHCR, Observations in the case C-364/11 El Kott and Others, October 2011 s. 9 fotnot 41.

¹⁸⁴ Se uttalanden från Mr Rochefort (Frankrike) och Mr Warren (USA), Conference of Plenipotentiaries on the Status of Refugees and Stateless Persons: Summary Record of the Nineteenth Meeting, 26 November 1951, A/CONF.2/SR.19.

flyktingarna automatiskt ha rätt att ta del av konventionens förmåner. På detta sätt skulle deras kontinuerliga skydd säkras.¹⁸⁵

Sammanfattningsvis visar förarbetena att syftet bakom införandet av artikel 1 D var att utesluta de palestinska flyktingarna från Flyktingkonventionen, inte för att de inte ansågs vara skyddsvärda, utan för att de skulle fortsätta att ges en särskild behandling och skyddas och bistås av särskilt inrättade FN-organ. Uteslutningen var avsedd att vara tillfällig och de palestinska flyktingarna skulle tillförsäkras kontinuerligt skydd och bistånd genom bestämmelsen i andra stycket i fall skyddet eller biståndet från de särskilda FN-organen upphörde.

3.2.2 Tolkningsfrågor

3.2.2.1 Artikel 1 D första stycket

”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.”

Första frågan som måste besvaras vid tolkningen av artikel 1 D är vilka personer bestämmelsen egentligen omfattar. Vilka är de personer som för närvarande åtnjuta beskydd eller bistånd av andra FN-organ eller institutioner än UNHCR och som därmed är uteslutna från Flyktingkonventionen? För att besvara denna fråga måste flera delfrågor utredas, bland annat: vilka organ åsyftas i artikel 1 D, innebär uttrycket ”för närvarande åtnjuta” någon form av tidsmässig eller geografisk begränsning och räcker det att personen ifråga är berättigad till beskydd eller bistånd från organet eller måste hen faktiskt ha erhållit det?

Vilka organ åsyftas?

Artikel 1 D är formulerad i generella ordalag och nämner inte några särskilda FN-organ vid namn. Flera författare menar att ”för närvarande åtnjuta beskydd eller bistånd av andra Förenta Nationernas organ eller institutioner” ska tolkas som att artikeln endast åsyftar de FN-organ som fanns när Flyktingkonventionen undertecknades, den 28 juli 1951. Eftersom det enda relevanta organ som existerade då var UNRWA, är det, enligt dessa författare, endast

¹⁸⁵ Se för en liknande tolkning av förarbetena Takkenberg 1998 s. 66-67, 93, Goodwin-Gill & McAdam 2007 s. 154-155, Akram & Goodwin-Gill 2000/2001 s. 249-250 och Qafisheh, & Azarov, Article 1D, i The 1951 Convention Relating to the Status of Refugees and its 1967 Protocol – A Commentary, Zimmermann (red.), Oxford University Press 2011 s. 543-545.

detta organ som åsyftas i artikel 1 D. Artikel 1 D är därmed bara tillämplig på personer som åtnjuter beskydd eller bistånd från UNRWA.¹⁸⁶

UNHCR:s handbok anger däremot att UNRWA är det FN-organ som för närvarande ger skydd eller bistånd till en särskild grupp, och därmed åsyftas i artikel 1 D, men att det är möjligt att liknande situationer med andra organ kommer att uppstå i framtiden. Handboken anger även att det tidigare funnits ett annat sådant organ, United Nations Korean Reconstruction Agency (UNKRA).¹⁸⁷

Akram och Goodwin Gill argumenterar emot uttalandena i UNHCR:s handbok och menar att det är tydligt att den enda grupp flyktingar som artikel 1 D var avsedd att tillämpas på var de palestinska flyktingarna och inte andra potentiella grupper i framtiden.¹⁸⁸ Flera författare har även framfört att hänvisningen till UNKRA är felaktig eftersom de personer som fick stöd av detta organ betraktades som medborgare i Sydkorea, där de befann sig, och av detta skäl föll utanför Flyktingkonventionen.¹⁸⁹

Det finns argument som talar emot att termen ”för närvarande” åsyftar just den 28 juli 1951. Detta datum nämns exempelvis aldrig i artikel 1 D, eller någon annan stans i konventionen, för att begränsa konventionens räckvidd. Om ett särskilt datum åsyftas i artikel 1 D finns det dessutom andra potentiella datum. Flyktingkonventionen antogs den 28 juli 1951, men trädde i kraft först den 22 april 1954 och har även kunna tillträdas vid senare datum.

Å andra sidan är det tydligt i förarbetena att artikel 1 D infördes med de palestinska flyktingarna som fördrivits till följd av konflikten 1948 i åtanke samt att den enda grupp som diskuterades i anslutning till denna bestämmelse var just de palestinska flyktingarna.¹⁹⁰ Syftet med uteslutningen var att dessa flyktingar även fortsättningsvis skulle tas om hand om av de särskilda FN-organ som hade inrättats för dem. Det organ som främst bistod de palestinska flyktingarna vid denna tid, och som fortsätter att göra det idag, är UNRWA.

Dessutom antyder bisatsen i artikel 1 D andra stycket, ”utan att nu ifrågavarande personers ställning blivit slutgiltigt reglerad enligt tillämpliga, av Förenta Nationernas

¹⁸⁶ Grahl-Madsen 1966 s. 264-265, Takkenberg 1998 s. 96-97, Hathaway 1991 s. 208, Akram & Goodwin-Gill 2000/2001 s. 232.

¹⁸⁷ UNHCR:s handbok punkt 142.

¹⁸⁸ Akram & Goodwin-Gill 2000/2001 s. 233-234. Se även Takkenberg 1998 s. 96-97.

¹⁸⁹ Grahl-Madsen 1966 s. 254 fotnot 182, Hathaway 1991 s. 208 fotnot 117, Takkenberg 1998 s. 97, Akram & Goodwin-Gill 2000/2001 s. 233.

¹⁹⁰ Akram & Goodwin-Gill 2000/2001 s. 234. Se även ovan avsnitt 3.2.1 angående förarbetena.

generalförsamling antagna resolutioner”, att artikel 1 D handlar om en grupp flyktingar som FN hade antagit flera resolutioner om, vilket var fallet med de palestinska flyktingarna¹⁹¹

I stort sett samtliga författare utgår ifrån att det enda organ som är relevant i förhållande till artikel 1 D är UNRWA.¹⁹² UNHCR uppger även i sina nyare riktlinjer att artikel 1 D ”excludes from the benefits of the convention those Palestinians [...] who are receiving protection of assistance from the United Nations Relief and Works Agency in the Near East (UNRWA)”.¹⁹³ I en gemensam skrift från UNRWA och UNHCR framgår det också tydligt båda dessa organ anser att artikel 1 D är relevant i förhållande till palestinska flyktingar som åtnjuter beskydd och bistånd från UNRWA.¹⁹⁴ Det kan även noteras att EU-domstolen ansåg att det är allmänt vedertaget att UNRWA är det enda organ som avses i artikel 1 D.¹⁹⁵

För de palestinska flyktingarna, och därmed för denna uppsats, är det egentligen ovidkommande huruvida artikel 1 D även kan komma att omfatta andra grupper i framtiden. Det viktiga är vilket organ som åsyftas i dagsläget. Det är tydligt att artikel 1 D infördes med de palestinska flyktingarna som fick stöd av särskilda FN-organ i åtanke. Det är också tydligt att det särskilda FN-organ som främst bistod de palestinska flyktingarna vid denna tid, och som fortsätter att göra det idag, är UNRWA. Min slutsats är därför att artikel 1 D omfattar de palestinska flyktingar som för närvarande åtnjuter beskydd eller bistånd från UNRWA.

UNCCP är visserligen också ett FN-organ som fanns då Flyktingkonventionen utarbetades och som har ett mandat som omfattar de palestinska flyktingarna. Vissa författare anser att de andra FN-organ som åsyftas i artikel 1 D är både UNCCP och UNRWA.¹⁹⁶ Vissa menar vidare att artikeln bör läsas på så sätt att ordet beskydd avser UNCCP och ordet bistånd avser UNRWA.¹⁹⁷

¹⁹¹ Akram & Goodwin-Gill 2000/2001 s. 234, Takkenberg 1998 s. 97.

¹⁹² Grahl-Madsen 1966 s.264, Hathaway 1991 s. 206-208, Goodwin-Gill & McAdam 2000/2001 s.151-161, Takkenberg 1998 s. 97, Akram & Goodwin-Gill 2000/2001 s. 232-234.

¹⁹³ UNHCR, Revised Note on the Applicability of Article 1D of the 1951 Convention relating to the Status of Refugees to Palestinian Refugees, October 2009 punkt 1. I sina tidigare riktlinjer, UNHCR, Note on the Applicability of Article 1D of the 1951 Convention relating to the Status of Refugees to Palestinian Refugees, October 2002, angav UNHCR att detta gällde i “today’s context” (punkt 1), dessa ord finns dock inte med i de reviderade riktlinjerna.

¹⁹⁴ UNRWA Public Information Office, The United Nations and Palestinian Refugees, 2007.

¹⁹⁵ Mål C-364/11, El Kott m.fl. mot Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal, punkt 48. Se även Förslag till avgörande av generaladvokat Eleanor Sharpston i mål C-364/11 slutnot 6.

¹⁹⁶ Akram, Reinterpreting Palestinian Refugee Rights under International Law, i Palestinian Refugees: The Right of Return, Aruri (red.), Pluto Press 2001s. 168, Akram 2002 s. 39, Qafisheh & Azarov 2011 s. 556.

¹⁹⁷ Akram & Rempel 2004 s. 55-56, Akram 2001 s. 174, Zimmermann s. 557-558. Se nedan avsnitt 3.2.2.2 angående hur denna uppfattning påverkar tolkningen av andra stycket.

Det faktum att artikel 1 D refererar till FN-organ och institutioner i plural ger stöd för tolkningen att mer än ett organ avses.¹⁹⁸ UNCCP:s roll var dock att agera som medlare och på så sätt verka för repatriering och kompensation. UNCCP erbjöd därmed inget direkt skydd eller stöd för de palestinska flyktingarna, utan hade en mer indirekt roll och arbetade mot en slutlig, politisk, lösning på Israel-Palestina konflikten och flyktingproblemet. Som jag diskuterat ovan är dessutom UNCCP en irrelevant organisation idag.¹⁹⁹ Att UNCCP hade misslyckats i sina medlingsförsök stod dessutom klart så tidigt som 1951, när Flyktingkonventionen antogs.²⁰⁰ Det är därför tveksamt om UNCCP kan anses vara ett relevant organ i förhållande till artikel 1 D.

Det finns inte heller något som tyder på att upphovsmännen avsåg en tydlig åtskillnad mellan begreppen beskydd och bistånd i artikel 1 D, på så sätt att de skulle hänföra sig till helt olika organ. I förarbetena används förutom begreppen beskydd och bistånd omväxlande även uttrycken att FN "cared for" och att FN ger "aid" till de palestinska flyktingarna.²⁰¹ Vidare tillhandahåller UNRWA idag även ett visst mått av skydd för de palestinska flyktingarna, även om deras ursprungliga mandat inte uttryckligen gav dem detta uppdrag.²⁰²

Med hänsyn till det ovan sagda anser jag att artikel 1 D bör tolkas på så sätt att den omfattar personer som för närvarande åtnjuter beskydd eller bistånd från UNRWA och att UNCCP inte är ett relevant organ i förhållande till artikel 1D. Detta är, som sagt, även den uppfattning som företräds av de flesta författare samt delas av både UNHCR och UNRWA.

Tidsmässig begränsning

En brittisk domstol har ansett att uttrycket "för närvarande åtnjuter" innebär att endast de personer som åtnjöt skydd eller bistånd från UNRWA den 28 juli 1951, då konventionen

¹⁹⁸ Qafisheh & Azarov 2011 s. 556.

¹⁹⁹ Se ovan avsnitt 2.2.2.

²⁰⁰ Kagan 2009 s. 429.

²⁰¹ Se uttalanden från Mostafa Bey (Egypten) och Mr Al Pachachi (Irak), Conference of Plenipotentiaries on the Status of Refugees and Stateless Persons: Summary Record of the Nineteenth Meeting, 26 November 1951, A/CONF.2/SR.19, Conference of Plenipotentiaries on the Status of Refugees and Stateless Persons: Summary Record of the Twentieth Meeting, 26 November 1951, A/CONF.2/SR.20 och Conference of Plenipotentiaries on the Status of Refugees and Stateless Persons: Summary Record of the Twenty-ninth Meeting, 28 November 1951, A/CONF.2/SR.29. Se även Qafisheh & Azarov 2011 s. 558.

²⁰² Se ovan avsnitt 2.2.3

antogs, omfattas av artikel 1 D.²⁰³ Denna tolkning har även förespråkats av Förenade konungariket vid EU-domstolen.²⁰⁴

En sådan tolkning medför att endast ett fåtal av de palestinska flyktingar som finns idag anses omfattas av artikel 1 D. De flesta kommer istället bedömas enligt artikel 1 A 2 som alla andra asylsökanden. Denna tolkning har dock inte fått något stöd i litteraturen²⁰⁵ eller av EU-domstolen.²⁰⁶ Inte heller UNHCR anammar en sådan tolkning.²⁰⁷

Grahl-Madsen menar att artikel 1 D inte bara omfattar de som åtnjöt beskydd eller bistånd från UNRWA den 28 juli 1951, utan även de som kom att åtnjuta sådant beskydd eller bistånd vid en senare tidpunkt, inklusive personer som föddes efter att konventionen trätt i kraft. Han menar att det annars skulle uppstå en omotiverad skillnad mellan dessa två grupper av palestinska flyktingar och att syftet med bestämmelsen skulle motverkas.²⁰⁸ Hathaway, Takkenberg, Akram och Goodwin-Gill instämmer i Grahl-Madsens resonemang.²⁰⁹

Syftet med artikel 1 D, så som det kom till uttryck i förarbetena, var att exkludera alla palestinska flyktingar så länge de togs om hand av särskilda FN-organ.²¹⁰ En tolkning som begränsar artikelns tillämpningsområde till endast ett fåtal av de palestinska flyktingar som idag bistås av UNRWA är därmed inte i linje med bestämmelsen syfte.²¹¹

Dessutom nämns inte datumet 28 juli 1951 i artikel 1 D. Detta datum används inte heller någon annan stans i konventionen för att begränsa konventionens räckvidd. Vidare finns det andra potentiella datum om ett sådant ska användas för att begränsa artikel 1 D:s tillämpningsområde. Som ovan nämnts antogs Flyktingkonventionen den 28 juli 1951, men trädde i kraft först den 1 januari 1954 och har även kunnat tillträdas vid senare datum. 1954 års konvention angående statslösa personers rättsliga ställning, som innehåller en nästan identisk bestämmelse, antogs i sin tur den 23 september 1954 och trädde i kraft 6 juni 1969.

²⁰³ Amer Mohammed El-Ali v The Secretary of State for the Home Department, United Kingdom: Court of Appeal (Civil Division), 26 July, 2002, No [2002] EWCA Civ 1103. Se Goodwin-Gill & McAdam 2007 s. 156

²⁰⁴ Förslag till avgörande av generaladvokat Eleanor Sharpston i mål C-31/09 punkt 62.

²⁰⁵ Grahl-Madsen 1966 s. 265, Hathaway 1991 s. 208 fotnot 115, Takkenberg 1998 s.98, Goodwin-Gill & McAdam 2007 s. 156-158, Akram & Goodwin-Gill 2000/2001 s. 234.

²⁰⁶ Mål C-31/09, Nawras Bolbol mot Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal, punkt 47-48. Se även Förslag till avgörande av generaladvokat Eleanor Sharpston i mål C-31/09 punkt 62-68.

²⁰⁷ Se UNHCR, Revised Note on the Applicability of Article 1D of the 1951 Convention relating to the Status of Refugees to Palestinian Refugees, October 2009.

²⁰⁸ Grahl-Madsen 1966 s. 265.

²⁰⁹ Hathaway 1991s. 208 fotnot 15, Takkenberg 1998 s. 98-99, Akram & Goodwin-Gill 2000/2001s. 234.

²¹⁰ Se ovan avsnitt 3.2.1.

²¹¹ Takkenberg 1998 s. 98.

UNHCR:s stadga antogs å sin sida den 14 december och UNHCR inledde sin verksamhet 1 januari 1951.²¹²

Om tillämpningsområdet för de snarlika bestämmelserna i dessa tre instrument beror på datumet då de antogs eller trädde i kraft skulle olika grupper av palestinska flyktingar omfattas av de olika instrumenten. Eftersom bestämmelserna infördes med samma personer i åtanke förefaller det vara ologiskt att de skulle omfatta olika personer.²¹³

Vidare innehåller paragraf 7 c i UNHCR:s stadga inte uttrycket ”för närvarande” utan uppger att ”the competence of the High Commissioner [...] shall not extend to a person [...] who continues to receive from other organs and agencies of the United Nations protection or assistance”. Eftersom UNHCR:s stadga och Flyktingkonventionen utarbetades samtidigt, och baserat på samma förslag, vore det märkligt om artikel 1 D i Flyktingkonventionen endast omfattade de palestinska flyktingar som åtnjöt beskydd eller bistånd från UNRWA den 28 juli 1951, medan paragraf 7 c i UNHCR:s stadga skulle omfatta en större grupp av palestinska flyktingar.

Med hänsyn till att syftet med artikel 1 D var att exkludera alla palestinska flyktingar så länge de åtnjöt beskydd och bistånd från särskilda FN-organ, bristen på stöd för den 28 juli 1951 som brytdatum i konventionen samt med hänsyn till de inkonsekvenser som skulle komma att uppstå mellan de snarlika bestämmelserna i Flyktingkonventionen, UNHCR:s stadga och 1954 års konvention angående statslösa personers rättsliga ställning, anser jag att en tolkning som innebär att artikel 1 D endast omfattar de palestinska flyktingar som åtnjöt stöd från UNRWA den 28 juli 1951 inte är att föredra.

Den tolkning som förespråkas i litteraturen samt av UNHCR, att artikel 1 D omfattar även de palestinska flyktingar som kom att åtnjuta skydd och bistånd från UNRWA efter den 28 juli 1951, förefaller vara mer i linje med artikel 1 D:s syfte och ändamål. Denna tolkning är därmed mer förenlig med tolkningsreglerna i Wienkonventionen.

Geografisk begränsning

Flera konventionsstater anser att artikel 1 D bara är tillämplig i de områden där UNRWA verkar. När en palestinsk flykting befinner sig utanför detta område anser dessa stater att den personen inte ”för närvarande åtnjuter” beskydd och bistånd från UNRWA och att artikel 1 D

²¹² Goodwin-Gill & McAdam 2007 s. 158 fotnot 111.

²¹³ Se Goodwin-Gill & McAdam 2007 s.158 för ett liknande resonemang.

därmed inte är tillämplig. Istället tillämpar dessa stater flyktingdefinitionen i artikel 1 A 2 eller liknande nationella bestämmelser.²¹⁴

Denna tolkning har visst stöd i UNHCR:s handbok som anger:

”När det gäller flyktingar från Palestina noteras att UNRWA endast verkar inom vissa områden i Mellanöstern och att det endast är där som UNRWA ger sitt skydd och bistånd. En flykting från Palestina som befinner sig utanför detta område åtnjuter sålunda inte något bistånd och kan få sin ställning som flykting avgjord enligt 1951 års flyktingkonvention.”²¹⁵

Nyare riktlinjer från UNHCR motsäger dock detta uttalande i handboken. I UNHCR:s Revised Note on the Applicability of Article 1D of the 1951 Convention relating to the Status of Refugees to Palestinian Refugees från oktober 2009 uttalar UNHCR att artikel 1 D omfattar följande palestinska flyktingar:

“a) Palestinians who are “Palestine refugees” within the sense of UN General Assembly Resolution 194 (III) of 11 December 1948 and subsequent UN General Assembly Resolutions, and who, as a result of the 1948 Arab-Israeli conflict, were displaced from that part of Mandate Palestine which became Israel, and who have been unable to return there;

b) Palestinians not falling within paragraph (a) above who are “displaced persons” within the sense of UN General Assembly Resolution 2252 (ES-V) of 4 July 1967 and subsequent UN General Assembly resolutions, and who, as a result of the 1967 Arab-Israeli conflict, have been displaced from the Palestinian territory occupied by Israel since 1967 and have been unable to return there. [fotnoter utelämnade]”²¹⁶

UNHCR anser att samtliga personer som faller inom dessa två kategorier, samt dessa personers ättlingar, omfattas av artikel 1 D oavsett var de befinner sig.²¹⁷ UNHCR anger visserligen att första stycket i artikel 1 D bara är tillämpligt på en person som befinner sig inom UNRWA:s verksamhetsområde eftersom det är då hen bör anses åtnjuta UNRWA:s beskydd och bistånd.²¹⁸ Dock måste detta ställningstagande ses mot bakgrund av att UNRWA

²¹⁴ Akram & Goodwin-Gill 2000/2001 s. 235, Takkenberg 1998 s. 101. Se även Förslag till avgörande av generaladvokat Eleanor Sharpston i mål C-31/09 punkt 60 och Förslag till avgörande av generaladvokat Eleanor Sharpston i mål C-364/11 punkt 51.

²¹⁵ UNHCR:s handbok punkt 143.

²¹⁶ UNHCR, Revised Note on the Applicability of Article 1D of the 1951 Convention relating to the Status of Refugees to Palestinian Refugees, October 2009 punkt 4. Se även UNHCR, Note on the Applicability of Article 1D of the 1951 Convention relating to the Status of Refugees to Palestinian Refugees, October 2002 punkt 3 där samma uppfattning uttrycks med endast små variationer i språket.

²¹⁷ UNHCR, Revised Note on the Applicability of Article 1D of the 1951 Convention relating to the Status of Refugees to Palestinian Refugees, October 2009 punkt 4.

²¹⁸ UNHCR, Revised Note on the Applicability of Article 1D of the 1951 Convention relating to the Status of Refugees to Palestinian Refugees, October 2009 punkt 7.

därefter anger att om personen befinner sig utanför UNRWA:s verksamhetsområde omfattas hen istället av andra stycket i artikel 1 D.²¹⁹

UNHCR stödjer alltså inte en tolkning där palestinska flyktingar som faller inom UNRWA:s mandat, men som befinner sig utanför UNRWA:s verksamhetsområde, överhuvudtaget inte omfattas av artikel 1 D utan bedöms enligt artikel 1 A 2. UNHCR:s tolkning innebär i stället att dessa personer utan vidare ska äga åtnjuta konventionens fördelar i enlighet med artikel 1 D andra stycket.

I litteraturen finns inget stöd för en tolkning som innebär att artikel 1 D endast är tillämplig inom UNRWA:s verksamhetsområden. Istället framförs att artikel 1 D omfattar alla personer som omfattas av UNRWA:s mandat oavsett var dessa personer befinner sig.²²⁰ Vissa författare delar dock UNHCR:s uppfattning att det i dessa fall inte är första, utan andra stycket, som är tillämpligt.²²¹

Om artikel 1 D endast anses vara tillämplig inom UNRWA:s verksamhetsområde skulle artikeln i själva verket bli meningslös och en eventuell tillämpning av andra stycket skulle aldrig aktualiseras. De stater där UNRWA verkar har nämligen inte tillträtt Flyktingkonventionen eller 1967 års protokoll och en tillämpning av artikel 1 D kan därmed bara aktualiseras utanför UNRWA:s verksamhetsområde.²²²

Det är även värt att notera att den franska och den brittiska representanten, inför omröstningen om införandet av andra stycket i artikel 1 D, poängterade att denna bestämmelse, enligt deras tolkning, endast var relevant för de stater som inte valde att begränsa flyktingdefinitionen till europeiska flyktingar.²²³ Om upphovsmännen hade ansett att artikel 1 D som helhet endast

²¹⁹ UNHCR, Revised Note on the Applicability of Article 1D of the 1951 Convention relating to the Status of Refugees to Palestinian Refugees, October 2009 punkt 8. Detta gäller enligt UNHCR även om personen ifråga aldrig har bott inom UNRWA:s verksamhetsområde.

²²⁰ Hathaway 1991 s. 208, Takkenberg 1998 s. 100-101, Goodwin-Gill & McAdam 2007 s. 157-158, Akram & Goodwin-Gill 2000/2001 s. 235-236. Se dock Kagan 2009 s. 428 som inte tydligt tar ställning i denna fråga. Qafisheh & Azarov tar inte heller tydligt ställning men förefaller att stödja UNHCR:s uppfattning och i sin senare diskussion om när beskyddet eller biståndet ska anses ha upphört utgår de inte ifrån att artikel 1 D inte alls är tillämplig utanför UNRWA:s verksamhetsområde, se Qafisheh & Azarov 2011 s. 551-555, 559-563.

²²¹ Se mer om detta nedan i avsnitt 3.2.2.2.

²²² Convention relating to the Status of Refugees, Geneva, 28 July 1951, List of participants, 2013-04-06, Protocol relating to the Status of Refugees, New York, 31 January 1967, List of participants, 2013-04-06. Syrien, Jordanien och Libanon har inte tillträtt Flyktingkonventionen eller 1967 års protokoll. Israel har visserligen tillträtt både konventionen och protokollet, men konventionens tillämplighet i de ockuperade palestinska områdena kan ifrågasättas, se Takkenberg 1998 s. 89-90.

²²³ Mr Rochefort (Frankrike) och Mr Hoare (Storbritannien), Conference of Plenipotentiaries on the Status of Refugees and Stateless Persons: Summary Record of the Twenty-ninth Meeting, 28 November 1951, A/CONF.2/SR.29.

blev tillämplig inom UNRWA:s verksamhetsområde hade dessa europeiska stater inte haft något behov av att påpeka detta.

I enlighet med resonemangen ovan förefaller ordalydelsen i artikel 1 D sett i sitt sammanhang och mot bakgrund av bestämmelsens syfte och ändamål inte ge stöd för en tolkning som innebär att artikel 1 D överhuvudtaget inte är tillämplig utanför UNRWA:s område. Istället förefaller den tolkning, utan geografiska begränsningar, som förespråkas i litteraturen och av UNHCR vara mer förenlig med tolkningsregeln i artikel 31.1 i Wienkonventionen.

Faktiskt eller potentiellt åtnjutande

Krävs det enligt artikel 1 D första stycket att personen ifråga faktiskt erhåller eller har erhållit beskydd eller bistånd från UNRWA eller räcker det att personen faller inom UNRWA:s mandat och därmed är berättigad till sådant beskydd eller bistånd?

EU-domstolen samt vissa nationella domstolar har ansett att artikel 1 D första stycket endast är tillämplig på personer som faktiskt erhåller eller har erhållit bistånd eller beskydd från UNRWA. Det är, enligt dessa domstolar, inte tillräckligt att personen ifråga är berättigad till stöd från organet.²²⁴ Ordalydelsen i artikel 1 D ger stöd åt en sådan tolkning eftersom artikeln stadgar att de personer som ”åtnjuta”²²⁵ beskydd eller bistånd är undantagna från konventionen. Det står inte att de personer som har rätt att åtnjuta sådant beskydd eller bistånd är undantagna.²²⁶ Enligt artikel 31.1 i Wienkonventionen ska konventioner tolkas ärligt i överensstämmelse med ordens gängse mening.

I litteraturen finns dock mycket lite stöd för denna tolkning. De flesta författare anser att artikel 1 D är tillämplig på alla som omfattas av UNRWA:s mandat och därigenom är berättigade till stöd från organet, oavsett om personen ifråga faktiskt erhåller sådant stöd eller inte.²²⁷ Detta är även UNHCR:s uppfattning. Som jag angett ovan anser UNHCR att artikel 1 D omfattar alla palestinaflyktingar som flydde till följd av 1948 års konflikt och alla som

²²⁴ Mål C-31/09, Nawras Bolbol mot Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal, punkt 49-51, Qafisheh & Azarov 2011 s. 553.

²²⁵ Engelska: ”receiving”, franska: ”bénéficient”, se SÖ 1954:55.

²²⁶ Se Mål C-31/09, Nawras Bolbol mot Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal, punkt 49-51 samt Förslag till avgörande av generaladvokat Eleanor Sharpston i mål C-31/09 punkt 72-73. Se även Qafisheh & Azarov 2011 s. 553 angående den australiensiska federala domstolens uppfattning.

²²⁷ Grahl-Madsen 1966 s. 265, Hathaway 1991 s. 208, Takkenberg 1998 s. 98-101, Goodwin-Gill & McAdam 2007 s. 158-160, Akram & Goodwin-Gill 2000/2001 s. 235-236. Endast Kagan verkar stödja en motsatt uppfattning eftersom han uttrycker att artikel 1 D är tillämplig på ”those who had actual access to UNRWA assistance”, men han för inget ytterligare resonemang om detta, se Kagan 2009 s. 428. Hur Qafisheh & Azarov ställer sig i denna fråga är inte helt tydligt då deras text innehåller delvis motstridiga uttalanden, se Qafisheh & Azarov 2011 s. 553-554.

fördrevs till följd av 1967 års konflikt samt dessa personers ättlingar.²²⁸ UNHCR uppställer alltså inget krav på att personen i fråga faktiskt ska erhålla eller ha erhållit beskydd eller bistånd från UNRWA. I ett yttrande till EU-domstolen argumenterar de uttryckligen emot en sådan tolkning.²²⁹ UNHCR och de författare som anser att artikel 1 D omfattar alla som faller inom UNRWA:s mandat stödjer sin tolkning på artikel 1 D:s syfte och ändamål och upphovsmännens avsikter med bestämmelsen.²³⁰

Uttalanden i förarbetena talar för att avsikten med artikel 1 D första stycket var att utesluta alla palestinska flyktingar som istället skulle tas om hand av UNRWA.²³¹ Det ursprungliga utkastet till paragraf 7 c i UNHCR:s stadga, som utarbetades samtidigt som artikel 1 D och med samma personer i åtanke, hänvisade dessutom till ”*categories of refugees at present placed under the competence of other organs and agencies of the United Nations*”.²³² Formuleringen ändrades senare av semantiska skäl, men någon förändring av den ursprungliga avsikten med bestämmelsen var inte avsedd.²³³ Detta talar för att alla palestinska flyktingar som omfattas av UNRWA:s mandat omfattas av artikel 1 D och inte endast de som faktiskt erhållit stöd från organet.

Alla palestinska flyktingar som har rätt att ta del av UNRWA:s tjänster, med eller utan registrering, utnyttjar inte nödvändigtvis organets tjänster. Personer som är berättigade till stöd från UNRWA kan exempelvis ha saknat behov av att ta del av organets tjänster eller inte önskat ta del av dem. Alltså är det en större grupp som omfattas av UNRWA:s mandat och är berättigade till stöd från UNRWA än som faktiskt erhåller sådant stöd.²³⁴ Att kräva att personen faktiskt har erhållit beskydd och bistånd skulle innebära att man gör skillnad mellan de palestinska flyktingar som omfattas av UNRWA:s mandat som hittills har haft behov av och tillfälle att utnyttja UNRWA:s tjänster och de som inte haft det.

²²⁸ UNHCR, Revised Note on the Applicability of Article 1D of the 1951 Convention relating to the Status of Refugees to Palestinian Refugees, October 2009 punkt 4.

²²⁹ UNHCR, Revised Statement on Article 1D of the 1951 Convention, October 2009 s. 6-7. Se även UNHCR, Statement on Article 1D of the 1951 Convention, May 2009 s. 10-11 där UNHCR för ett längre resonemang om detta och uttryckligen framför att artikeln omfattar de som ”are receiving or are eligible to receive assistance and protection from UNRWA”.

²³⁰ UNHCR, Statement on Article 1D of the 1951 Convention, May 2009 s. 10-11, UNHCR, Revised Statement on Article 1D of the 1951 Convention, October 2009 s. 6, Takkenberg 1998 s. 98-99, Goodwin-Gill & McAdam 2007 s. 157-159, Akram & Goodwin-Gill 2000/2001 s. 236.

²³¹ Takkenberg 1998 s. 98-99, Akram & Goodwin-Gill 2000/2001 s. 236. Se ovan avsnitt 3.2.1 angående förarbetena.

²³² UN doc. A/C.3/L.128 cit. efter Takkenberg 1998 s. 99 fotnot 54.

²³³ Takkenberg 1998 s. 99 fotnot 54.

²³⁴ Se även UNHCR, Revised Statement on Article 1D of the 1951 Convention, October 2009 s. 7 fotnot 33 där UNHCR konstaterar att UNRWA inte tillhandahåller tjänster till alla palestinaflyktingar eller alla personer som fördrivits till följd av 1967 års konflikt och senare stridigheter.

Med hänsyn till det ovan sagda anser jag att det är mer i linje med artikel 1 D:s syfte och ändamål att alla personer som omfattas av UNRWA:s mandat också omfattas av artikel 1 D. Denna tolkning är därför att föredra även fast ordalydelsen ger visst stöd för att kräva att personen faktiskt ska ha erhållit stöd från UNRWA. Enligt artikel 31.1 i Wienkonventionen ska traktater visserligen tolkas i överensstämmelse med ordens gängse mening men detta ska göras mot bakgrund av traktatens ändamål och syfte.

Vilka personer omfattas av UNRWA:s mandat?

Vissa av de författare som skrivit om artikel 1 D har utgått ifrån att UNRWA:s mandat endast omfattar palestinaflyktingar, det vill säga de palestinska flyktingar som fördrevs till följd av 1948 års konflikt och deras ättlingar.²³⁵ Som jag diskuterat ovan i avsnitt 2.2.3 omfattade UNRWA:s ursprungliga mandat endast palestinaflyktingar som flytt från sina hemtrakter till följd av 1948 års krig. Det var även denna grupp som upphovsmännen måste haft åtanke när Flyktingkonventionen utarbetades under åren 1950-1951. Palestinaflyktingar utgör även den största andelen av de palestinska flyktingarna idag.²³⁶

I dagsläget omfattar dock UNRWA:s mandat en vidare krets. Utöver palestinaflyktingar och deras ättlingar, är även andra registrerade personer samt personer som fördrivits till följd av 1967 års konflikt och senare stridigheter berättigade att ta del av UNRWA:s tjänster.²³⁷ Alla de personer som faller inom dessa kategorier bör anses omfattas av UNRWA:s mandat och därmed av artikel 1 D.

Vissa personer som inte tillhör dessa kategorier kan undantagsvis få ta del av UNRWA:s tjänster enligt särskilt beslut av UNRWA:s generalkommissionär eller som förmånstagare till UNRWA:s nödhjälpsprogram i de ockuperade palestinska områdena.²³⁸ Dessa personer bör inte anses omfattas av UNRWA:s mandat och artikel 1 D eftersom de endast får ta del av organets bistånd och tjänster i vissa undantagssituationer.

De personer som bor i UNRWA:s flyktingläger och flyktingsamhällen och som får ta del av de tjänster som är tillgängliga för alla boenden, exempelvis sanitära anläggningar, men som inte annars är berättigade att ta del av UNRWA:s tjänster²³⁹ bör inte heller anses omfattas av

²³⁵ Takkenberg 1998 s. 100, Akram & Goodwin-Gill 2000/2001 s. 235.

²³⁶ Se ovan avsnitt 2.3.

²³⁷ UNRWA Consolidated Eligibility and Registration Instructions (CERI) 1/2009 III. Se ovan avsnitt 2.2.3.

²³⁸ UNRWA Consolidated Eligibility and Registration Instructions (CERI) 1/2009 III.B. Se ovan avsnitt 2.2.3.

²³⁹ UNRWA Consolidated Eligibility and Registration Instructions (CERI) 1/2009 III.B. Se ovan avsnitt 2.2.3.

UNRWA:s mandat och artikel 1 D eftersom de inte är berättigade att ta del av de flesta av UNRWA:s tjänster.

Alltså bör personer som är berättigade att registrera sig så som palestinaflyktingar eller andra registrerade personer samt personer som fördrivits till följd av 1967 års konflikt och senare stridigheter anses omfattas av UNRWA:s mandat och därmed även av artikel 1 D.

Detta överensstämmer i stort sett med UNHCR:s uppfattning så som den kommit till uttryck i deras Revised Note on the Applicability of Article 1 D of the 1951 Convention. UNHCR anger i denna, som nämnts ovan, att palestinaflyktingar som fördrevs till följd av 1948 års krig och de palestinier som fördrevs till följd av 1967 års konflikt samt dessa personers ättlingar omfattas av artikel 1 D.²⁴⁰ UNHCR har dock inte uttryckligen inkluderat andra registrerade personer, vilket jag alltså menar bör göras eftersom även dessa personer är berättigade till bistånd och beskydd från UNRWA.

Alla som har rätt att registrera sig som palestinaflyktingar hos UNRWA har inte gjort det och UNRWA:s mandat omfattar även personer som inte kan registrera sig. Därmed bör registrering hos UNRWA ses som ett bevis på att personen omfattas av UNRWA:s mandat och artikel 1 D men det bör inte ses som de enda möjliga eller det avgörande beviset.²⁴¹

Sammanfattning

Sammanfattningsvis kan konstateras att första stycket i artikel 1 D innehåller ett flertal olika tolkningsfrågor samt att varierande tolkningar har förespråkats. Jag har diskuterat dessa var för sig ovan och sammantaget är den tolkning av artikel 1 D första stycket som jag anser är mest förenlig med tolkningsreglerna i Wienkonventionen följande:

Alla palestinska flyktingar som omfattas av UNRWA:s mandat åtnjuter för närvarande UNRWA:s beskydd eller bistånd och är därmed undantagna från Flyktingkonventionen. Detta gäller oavsett om personerna ifråga åtnjöt detta beskydd eller bistånd före den 28 juli 1951 eller vid ett senare datum, var de än befinner sig i världen och oavsett om de faktiskt erhållit stöd från UNRWA eller inte.

²⁴⁰ UNHCR, Revised Note on the Applicability of Article 1D of the 1951 Convention relating to the Status of Refugees to Palestinian Refugees, October 2009 punkt 4.

²⁴¹ Se UNHCR, Statement on Article 1D of the 1951 Convention, May 2009 s. 10 fotnot 55 och UNHCR, Revised Statement on Article 1D of the 1951 Convention, October 2009 s. 7 fotnot 33.

Frågan om beskyddet och biståndet kvarstår i ett visst fall eller inte för oss vidare till andra stycket, som reglerar situationen då sådant beskydd eller bistånd har upphört.

3.2.2.2 Artikel 1 D andra stycket

”Därest sådant beskydd eller bistånd av vilken anledning det vara må, skulle upphöra”

När anses beskyddet eller biståndet ha upphört i enlighet med artikel 1 D andra stycket? Domstolar i vissa konventionsstater har ansett att skyddet eller biståndet endast upphört i den mening som avses i artikel 1 D andra stycket om UNRWA helt upphör med sin verksamhet, eller om organet upphör att existera.²⁴²

En sådan tolkning har ett visst stöd i förarbetena till Flyktingkonventionen eftersom det där framgår att upphovsmännen framförallt avsåg en situation där de särskilda FN-organ som tog hand om de palestinska flyktingarna upphörde med sin verksamhet.²⁴³ Exempelvis uttalade den egyptiske representanten att:

“The object of the Egyptian amendment was to make sure that Arab refugees from Palestine who were still refugees *when the organs or agencies of the United Nations at present providing them with protection or assistance ceased to function*, would automatically come within the scope of the Convention [min kursivering].”²⁴⁴

Ordalydelsen i artikel 1 D andra stycket ger dock stöd för en vidare tolkning, eftersom artikeln uttryckligen anger att skyddet eller biståndet kan ha upphört ”av vilken anledning det vara må”.²⁴⁵ Uttrycket ”av vilken anledning de vara må” antyder att skyddet eller biståndet kan upphöra av fler anledningar än att UNRWA helt upphör med sin verksamhet eller slutar att existera. Denna vidare tolkning har anammats av de flesta författare,²⁴⁶ UNHCR,²⁴⁷ EU-

²⁴² Takkenberg 1998 s. 105, Akram & Goodwin-Gill 2000/2001 s. 237-238. Denna uppfattning verkar även delas av Hathaway 1991 s. 208.

²⁴³ Takkenberg 1998 s. 107, Goodwin-Gill & McAdam 2007 s. 158-159, Akram & Goodwin-Gill 2000/2001 s. 239.

²⁴⁴ Mostafa Bey (Egypten), Conference of Plenipotentiaries on the Status of Refugees and Stateless Persons: Summary Record of the Twenty-ninth Meeting, 28 November 1951, A/CONF.2/SR.29. Se även Mr Hoare (Storbritannien), Conference of Plenipotentiaries on the Status of Refugees and Stateless Persons: Summary Record of the Nineteenth Meeting, 26 November 1951, A/CONF.2/SR.19, som resonerar om “the cessation of the operations of such organs or agencies”. På andra ställen i förarbetena uttalade sig dock den egyptiske representanten mindre kategoriskt angående orsaken till att biståndet skulle upphöra och använde uttryck som “when that aid came to an end” och “the moment the aid at present being given [...] ceased”, se Mostafa Bey (Egypten), Conference of Plenipotentiaries on the Status of Refugees and Stateless Persons: Summary Record of the Nineteenth Meeting, 26 November 1951, A/CONF.2/SR.19.

²⁴⁵ Engelska: ”for any reason”, franska: ”pour une raison quelconque”, se SÖ 1954:55.

²⁴⁶ Takkenberg 1998 s.105-120, Goodwin-Gill & McAdam 2007 s. 159-160, Akram & Goodwin-Gill 2000/2001 s. 237-242, Qafisheh & Azarov 2011 s. 559-563.

²⁴⁷ UNHCR, Revised Note on the Applicability of Article 1D of the 1951 Convention relating to the Status of Refugees to Palestinian Refugees, October 2009 punkt 8, UNHCR, Statement on Article 1D of the 1951

domstolen²⁴⁸ samt vissa nationella domstolar.²⁴⁹ Som ytterligare stöd för denna tolkning kan påpekas att enligt artikelns lydelse är det skyddet eller biståndet som ska ha upphört, inte organet i sig.²⁵⁰

Att skyddet och biståndet från UNRWA kan upphöra på fler sätt än att UNRWA helt upphör med sin verksamhet eller slutar att existera är också förenligt med syftet med bestämmelsen. Avsikten bakom införandet av andra stycket var att garantera de palestinska flyktingarna fortsatt skydd och bistånd, om de inte längre fick det från de särskilda FN-organ som i första hand skulle ta hand om dem.²⁵¹ Att begränsa andra stycket till att endast avse en situation där UNRWA upphör helt med sin verksamhet riskerar att underminera detta syfte och resultera i att vissa palestinska flyktingar står utan skydd eller bistånd.²⁵² Andra möjliga anledningar till att skyddet eller biståndet kan komma att upphöra har inte heller uttryckligen uteslutits i förarbetena.²⁵³

Om vi därmed accepterar att skyddet eller biståndet från UNRWA kan upphöra i den mening som avses i artikel 1 D andra stycket på fler sätt än genom att UNRWA upphör med sin verksamhet eller slutar att existera, blir frågan under vilka andra omständigheter detta skydd eller bistånd ska anses ha upphört.

UNHCR samt flera författare anser att skyddet eller biståndet från UNRWA har upphört så fort personen ifråga befinner sig utanför UNRWA:s verksamhetsområde, eftersom UNRWA:s tjänster endast är tillgängliga inom detta område. Detta gäller oavsett av vilken anledning personen befinner sig utanför området.²⁵⁴

Convention, May 2009 s. 11-12 och 15-16, UNHCR, Revised Statement on Article 1D of the 1951 Convention, , October 2009 s. 7, UNHCR, Observations in the case C-364/11 El Kott and Others, October 2011 s. 12-14.

²⁴⁸ Mål C-364/11, El Kott m.fl. mot Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal, punkt 56-58. Se även Förslag till avgörande av generaladvokat Eleanor Sharpston i mål C-31/09 punkt 79-80 och Förslag till avgörande av generaladvokat Eleanor Sharpston i mål C-364/11 punkt 76-78.

²⁴⁹ Se Takkenberg 1998 s. 111 som citerar den tyska federala administrativa domstolen.

²⁵⁰ Se UNHCR, Statement on Article 1D of the 1951 Convention, May 2009 s. 15 och Mål C-364/11, El Kott m.fl. mot Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal, punkt 57.

²⁵¹ Se ovan avsnitt 3.2.1.

²⁵² UNHCR betonar syftet och ändamålet med artikel 1 D, att säkerställa kontinuerligt bistånd och skydd för de palestinska flyktingarna, när organet argumenterar för en icke-restriktiv tolkning av när skyddet har upphört, se UNHCR, Statement on Article 1D of the 1951 Convention, May 2009 s.11-12, UNHCR, Revised Statement on Article 1D of the 1951 Convention, October 2009 s. 7 och UNHCR, Observations in the case C-364/11 El Kott and Others, October 2011 s. 12-13. Se även Akram & Goodwin-Gill 2000/2001 s. 239 som menar att en sådan tolkning är i enlighet med artikelns syfte och ändamål.

²⁵³ UNHCR, Statement on Article 1D of the 1951 Convention, May 2009 s. 12, UNHCR, Observations in the case C-364/11 El Kott and Others, October 2011 s. 13.

²⁵⁴ UNHCR, Revised Note on the Applicability of Article 1D of the 1951 Convention relating to the Status of Refugees to Palestinian Refugees, October 2009 punkt 8, UNHCR, Statement on Article 1D of the 1951

De som förespråkar denna tolkning framhåller ordalydelsen i artikel 1 D andra stycket. De menar att ”av vilken anledning det vara må” är ett allomfattande begrepp och att dessa ords gängse mening inte tillåter någon begränsning av vilka omständigheter som leder till att skyddet eller biståndet har upphört. Därmed innefattar det även situationer då palestinska flyktingar frivilligt lämnat UNRWA:s område. Förespråkarna för denna tolkning framhåller även att den överensstämmer med bestämmelsens syfte och ändamål, att säkerställa kontinuerligt skydd och bistånd för de palestinska flyktingarna.²⁵⁵

EU-domstolen har dock gjort en annan tolkning av när skyddet eller biståndet ska anses ha upphört. Enligt EU-domstolen är det inte tillräckligt att personen ifråga frivilligt lämnat UNRWA:s verksamhetsområde. Det krävs att personen varit tvungen att lämna UNRWA:s område på grund av omständigheter som ligger utanför personens kontroll och som hen inte kan påverka. I dessa fall, samt om UNRWA avskaffas eller om det inträffar en händelse som gör det omöjligt för UNRWA att fullgöra sitt uppdrag, har skyddet och biståndet upphört i den mening som avses i artikel 1 D andra stycket.²⁵⁶

Ett liknande resonemang, som betonar att det måste vara omständigheter utanför den palestinska flyktingens kontroll som gör att hen befinner sig utanför UNRWA:s område, har förts av den tyska federala administrativa domstolen. Denna domstol har uttalat att om personen ifråga har lämnat UNRWA:s område och varit medveten om att hen inte kommer att kunna återvända, eller på grund av egen förskyllan senare inte kan återvända, anses skyddet eller biståndet inte ha upphört i enlighet med artikel 1 D andra stycket. Däremot om personen förhindras att återvända på grund av oförutsedda händelser eller ageranden från värdlandets sida, ska skyddet och biståndet anses ha upphört även om personen ursprungligen lämnade landet frivilligt, eftersom personen då hindras på grund av omständigheter utanför hans kontroll.²⁵⁷

Convention, May 2009 s. 15-16, UNHCR, Revised Statement on Article 1D of the 1951 Convention, October 2009 s. 7-8, Goodwin-Gill & McAdam 2007 s. 159-160, Akram & Goodwin-Gill 2000/2001 s. 239-242. Se även Qafisheh & Azarov 2011 s. 561-563 som dock verkar ge uttryck för en annan uppfattning strax innan, se s. 560-561. Se också Grahl-Madsen 1966 s. 265.

²⁵⁵ UNHCR, Statement on Article 1D of the 1951 Convention, May 2009 s. 11-12 och 15-16, UNHCR, Revised Statement on Article 1D of the 1951 Convention, October 2009 s. 7, UNHCR, Observations in the case C-364/11 El Kott and Others, October 2011 s. 12-13, Goodwin-Gill & McAdam 2007 s. 160, Akram & Goodwin-Gill 2000/2001 s. 239-242, Qafisheh & Azarov 2011 s. 561-563.

²⁵⁶ Mål C-364/11, El Kott m.fl. mot Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal, punkt 49-65.

²⁵⁷ Takkenberg 1998 s. 112-115, Akram & Goodwin-Gill 2000/2001 s. 241. En liknande uppfattning återspeglas i Gemensam ståndpunkt av den 4 mars 1996 antagen av rådet på grundval av artikel k.3 i Fördraget om Europeiska unionen om harmoniserad användning av uttrycket "flykting" i artikel 1 i Genèvekonventionen av den 28 juli 1951 angående flyktingars rättsliga ställning (96/196/RIF) punkt 12.

Takkenberg har föreslagit ytterligare en annan tolkning. Han anser att skyddet och biståndet från UNRWA har upphört om personen i fråga inte längre har möjlighet att få skydd och bistånd från organet. Detta är, enligt Takkenberg, fallet om UNRWA har upphört med sin verksamhet, helt eller i ett visst land. Det är även fallet om en palestinsk flykting, som omfattas av UNRWA:s mandat, befinner sig utanför UNRWA:s verksamhetsområde, men endast om personen ifråga inte har möjlighet att återvända dit. Har den palestinska flyktingen möjlighet att återvända till UNRWA:s område har skyddet och biståndet inte upphört. Vilken avsikt personen ifråga hade med att lämna UNRWA:s område är inte relevant. Det som är avgörande är huruvida personen har möjlighet att lagligen återvända till UNRWA:s verksamhetsområde eller inte.²⁵⁸ Takkenberg anser även skyddet och biståndet har upphört i förhållande till palestinska flyktingar som inte vill återvända till UNRWA:s område på grund av en välgrundad fruktan för förföljelse, eller andra starka skäl som föranleder en stat att bevilja dem asyl, och som inte kan bosätta sig i något annat land där UNRWA verkar.²⁵⁹

Ett argument som stöder både EU-domstolens och Takkenbergs tolkning är att syftet bakom artikel 1 D var att utesluta alla palestinska flyktingar som är berättigade till stöd från UNRWA från Flyktingkonventionen. Då bör inte en person frivilligt kunna avsäga sig UNRWA:s skydd och bistånd genom att lämna området och på så sätt omfattas av Flyktingkonventionen.²⁶⁰ I så fall bör det krävas något mer för att skyddet ska anses ha upphört, exempelvis att personen tvingats att lämna området, som EU-domstolen förespråkar, eller att personen inte kan återvända, som Takkenberg förespråkar.

Å andra sidan finns det inget i ordalydelsen i artikel 1 D andra stycket som stöder att det uppställs ytterligare krav. Den anger att skyddet eller biståndet kan upphöra ”av vilken anledning det vara må”.²⁶¹ Vidare var det specifika syftet med att inkludera andra stycket i artikel 1 D att säkerställa kontinuerligt skydd och bistånd för de palestinska flyktingarna, för det fall att de inte längre togs om hand av det särskilda FN-organ som i första hand skulle ansvara för dem. När en person befinner sig utanför UNRWA:s område är UNRWA:s tjänster inte längre tillgängliga för den personen och UNRWA:s beskydd och bistånd kan därmed anses de facto ha upphört i förhållande till den personen.

²⁵⁸ Takkenberg 1998 s. 107-112 och 122-123.

²⁵⁹ Takkenberg 1998 s. 116-118 och 123.

²⁶⁰ Se Mål C-364/11, El Kott m.fl. mot Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal, punkt 51 där EU-domstolen för detta resonemang.

²⁶¹ Akram & Goodwin-Gill 2000/2001 s. 240.

Den tolkning som förespråkats av EU-domstolen och den tyska domstolen kan dessutom leda till oönskade konsekvenser. Om en palestinsk flykting frivilligt lämnat UNRWA:s verksamhetsområde och sedan är förhindrad att återvända dit, till exempel på grund av att hen vägras tillstånd att resa tillbaka in i landet, vilket personen ifråga visste att hen skulle vara när hen lämnade området, anses den palestinska flyktingen vara utesluten från Flyktingkonventionen enligt första stycket och andra stycket anses inte vara tillämpligt. Denna palestinska flykting har då ingen möjlighet att återvända till UNRWA:s område för att åtnjuta UNRWA:s beskydd och bistånd, men omfattas inte heller av Flyktingkonventionen. Med hänsyn till att syftet bakom andra stycket i artikel 1 D var att säkra ett kontinuerligt skydd för de palestinska flyktingarna och undvika att de lämnades utan skydd eller bistånd, verkar detta vara en otillfredsställande tolkning.

Takkenbergs tolkning, som innebär att skyddet eller biståndet endast har upphört om personen i fråga inte kan återvända till UNRWA:s område, har kritiserats av Akram och Goodwin-Gill. Dessa författare menar bland annat att Takkenbergs tolkning inte har något stöd i artikelns ordalydelse, att den inte beaktar att syftet bakom artikel 1 D var att ge de palestinska flyktingarna ett förhöjt skydd, att den baseras på en missuppfattning av vilka förmåner konventionsstaterna är skyldiga att tillhandahålla enligt andra stycket, samt att den lägger en orimlig börda på palestinska flyktingar som måste bevisa att de inte kan återvända.²⁶²

UNHCR har uttalat att frågan om huruvida en person kan återvända till UNRWA:s verksamhetsområde eller inte ska ses som separat från frågan om artikel 1 D andra stycket är tillämpligt. Det faktum att en person har rätt att åtnjuta konventionens förmåner i enlighet med artikel 1 D andra stycket innebär enligt UNHCR inte nödvändigtvis att den personen inte kan återsändas till UNRWA:s område. Det kan visserligen finnas skäl som förhindrar ett återsändande, exempelvis risk för förföljelse eller att myndigheterna i landet ifråga vägrar att låta personen återvända, men detta är inte alltid fallet. Enligt UNHCR bör en bedömning av personens möjlighet att återvända ske efter en tillämpning av artikel 1 D. När personen sedan återigen befinner sig inom UNRWA:s område faller hen återigen inom artikel 1 D första stycket och är därmed utesluten från konventionen.²⁶³

²⁶² Akram & Goodwin-Gill 2000/2001 s. 240. Se även Qafisheh & Azarov 2011 s. 561-562.

²⁶³ Se UNHCR, Note on the Applicability of Article 1D of the 1951 Convention relating to the Status of Refugees to Palestinian Refugees, October 2002 punkt 8, UNHCR, Statement on Article 1D of the 1951 Convention, May 2009 s. 13 och UNCHR, Annotated Comments on the EC Council Directive 2004/83/EC of 29 April 2004, January 2005 s. 26. I sina omarbetade riktlinjer tar UNHCR inte upp detta resonemang, men de tar inte heller avstånd från sina tidigare uttalanden, se UNHCR, Revised Note on the Applicability of Article 1D of

Frågan när skyddet eller biståndet ska anses ha upphört är kanske den mest svårtolkade aspekten av artikel 1 D. Förarbetena tyder på att upphovsmännen framförallt förutsåg en situation där de särskilda organ som tog hand om de palestinska flyktingarna upphörde att existera. Samtidigt ger ordalydelsen och det övergripande syftet med bestämmelsen inte stöd för en sådan restriktiv tolkning. Tolkningen av denna del av bestämmelsen är också kontroversiell eftersom den kan få avgörande betydelse för huruvida de palestinska flyktingar som söker asyl i en konventionsstat omfattas av andra stycket eller inte.

Det finns argument som talar för att endast vistelse utanför UNRWA:s område inte bör vara tillräckligt för att skyddet eller biståndet ska anses ha upphört utan att det krävs något mer, så som att personen varit tvungen att lämna området eller att personen inte kan återvända. Samtidigt finns det argument som talar emot detta. Artikel 1 D andra stycket uppställer inga sådana krav, utan anger att skyddet kan upphöra av vilken anledning det vara må. Krav på tvång eller omständigheter utanför en persons kontroll kan dessutom resultera i luckor i skyddet och frågan om huruvida ett återsändande är möjligt kan behandlas separat från frågan om tillämpningen av artikel 1 D andra stycket.

Jag anser att ordalydelsen i artikel 1 D andra stycket, som stadgar att skyddet kan ha upphört ”av vilken anledning det vara må”, ger ett starkt stöd för att inga ytterligare krav ska ställas. En tolkning som innebär att skyddet från UNRWA har upphört så fort personen ifråga befinner sig utanför UNRWA:s område, oavsett av vilken anledning och oavsett om ett återvändande är möjligt, uppfyller även bäst syftet att säkra kontinuerligt skydd och bistånd för de palestinska flyktingarna. Därmed anser jag att denna tolkning bäst överensstämmer med tolkningsregeln i artikel 31.1 i Wienkonventionen. Frågan om huruvida ett återsändande till UNRWA:s område, eller till ett annat land, är möjligt kan ändå bli aktuell. Som UNHCR påpekat innebär det faktum att en person omfattas av artikel 1 D andra stycket inte nödvändigtvis att personen inte kan återsändas till sitt tidigare vistelseland.²⁶⁴ Flyktingkonventionen medför nämligen inte en rätt till asyl, i betydelsen rätt till bosättning i den aktuella staten, utan endast skydd mot återsändande i vissa situationer. Detta kommer att behandlas ytterligare nedan.

Ytterligare en tolkning av ”därest sådant beskydd eller bistånd, av vilken anledning de må vara, skulle upphöra” måste nämnas och bemötas här. Ett fåtal författare förespråkar, som

the 1951 Convention relating to the Status of Refugees to Palestinian Refugees, October 2009 p. 10 och UNHCR, Revised Statement on Article 1D of the 1951 Convention, October 2009 s. 8.

²⁶⁴ Se ovan vid fotnot 263.

nämnts ovan, att begreppet beskydd i artikel 1 D avser UNCCP, medan begreppet bistånd avser UNRWA. Då UNCCP i praktiken har upphört att fungera har, enligt detta resonemang, skyddet för samtliga palestinska flyktingar upphört. Eftersom andra stycket endast kräver att beskyddet *eller* biståndet ska ha upphört innebär detta att alla palestinska flyktingar omfattas av andra stycket i artikel 1 D, oavsett var de befinner sig.²⁶⁵

Som jag redogjorde för ovan anser jag att förarbetena visar att ingen sådan skarp skiljelinje mellan begreppen beskydd och bistånd var avsedd.²⁶⁶ Att UNCCP hade svårt att lyckas med sitt medlingsuppdrag stod dessutom klart redan 1951 när konventionen förhandlades fram.²⁶⁷ Vidare tillhandhåller UNRWA numera både bistånd och beskydd.²⁶⁸ Därmed anser jag att denna tolkning av artikel 1 D inte är att föredra.

”Utan att nu ifrågavarande personers ställning blivit slutgiltigt reglerad enligt tillämpliga, av Förenta Nationernas generalförsamling antagna resolutioner”

FN:s generalförsamling har antagit många resolutioner beträffande de palestinska flyktingarna. De resolutionerna som bör vara mest relevanta i förhållande till detta stadgande är resolution 194 (III) som föreskriver att palestinaflyktingarna har en rätt att återvända eller erhålla kompensation²⁶⁹ samt senare resolutioner angående personer som fördrivits till följd av 1967 års konflikt och senare stridigheter och dessa personers rätt att återvända.²⁷⁰

Innehållet i dessa resolutioner återupprepas med jämna mellanrum men har ännu inte förverkligats. Det är alltså tydligt att de palestinska flyktingarnas ställning ännu inte blivit slutgiltigt reglerad i enlighet med de tillämpliga resolutionerna.²⁷¹

²⁶⁵ Akram 2001 s. 174, Qafisheh & Azarov 2011 s. 557-558. Se även Förslag till avgörande av generaladvokat Eleanor Sharpston i mål C-31/09 punkt 77.

²⁶⁶ Se ovan avsnitt 3.2.2.1 vid fotnot 201.

²⁶⁷ Kagan 2009 s. 429.

²⁶⁸ Se ovan avsnitt 2.2.3.

²⁶⁹ UN General Assembly resolution 194 (III) of 11 December 1948. Se ovan avsnitt 2.1.

²⁷⁰ Se bl.a. UN Security Council resolution 237 (1967) of 14 June 1967, UN General Assembly resolution 2252 (ES-V) of 4 July 1967 samt mer nyligen UN General Assembly resolution 67/115 of 18 December 2012.

Takkenberg 1998 s. 120, Akram & Goodwin-Gill 2000/2001 s. 242-243 och Qafisheh & Azarov 2011 s. 564-565 håller med om att det är resolution 194 (III) samt senare resolutioner angående de palestinska flyktingarnas rätt att återvända som är de relevant resolutioner som avses.

²⁷¹ Se senast resolution UN General Assembly resolution 67/114 of 18 December 2012 samt UN General Assembly resolution 67/115 of 18 December 2012. Se även ovan avsnitt 2.1.

”Skola vederbörande utan vidare äga åtnjuta de i denna konvention stadgade förmånerna”

Innebär artikel 1 D andra stycket endast att en person i förhållande till vilken UNRWA:s skydd eller bistånd har upphört inte längre är utesluten från Flyktingkonventionen och därmed har rätt att erkännas som flykting om hen uppfyller definitionen i artikel 1 A 2? Eller innebär det att personen i fråga automatiskt, utan någon ytterligare bedömning, ska erkännas som flykting och ha rätt att ta del av de i konventionen stadgade förmånerna?

Vissa konventionsstater har förespråkat den första tolkningen.²⁷² Den får även stöd av UNHCR:s handbok som anger att en palestinsk flykting som inte längre åtnjuter bistånd från UNRWA ”kan få sin ställning som flykting avgjord enligt 1951 års flyktingkonvention”.²⁷³ Den andra tolkningen dominerar dock i litteraturen²⁷⁴ förespråkas av UNHCR i deras nyare riktlinjer²⁷⁵ och har anammats av EU-domstolen.²⁷⁶

Ordalydelsen i artikel 1 D andra stycket ger stöd för den senare tolkningen. Artikel 1 D andra stycket uppger att personen ifråga ”utan vidare ska åtnjuta de i konventionen stadgade förmånerna”.²⁷⁷ De förmåner och rättigheter som konventionen ger stadgas om i artikel 2-34. Att få möjligheten att bli prövad mot flyktingdefinitionen i artikel 1 A 2 kan svårligen ses som en i konventionen stadgad förmån.²⁷⁸

Uttrycket ”utan vidare”²⁷⁹ tyder dessutom på att dessa förmåner ska tillkomma personen ifråga utan att hen behöver uppfylla några ytterligare krav. Därmed bör det inte krävas att personen uppfyller definitionen i artikel 1 A 2 för att få ta del av förmånerna i konventionen. Hen har automatiskt rätt till dessa när skyddet eller biståndet från UNRWA har upphört i

²⁷² Se Förslag till avgörande av generaladvokat Eleanor Sharpston i mål C-31/09 punkt 85 där det anges att Belgiens och Förenade kungarikets regeringar förespråkar denna tolkning samt Qafisheh & Azarov 2011 s. 567 som uppger att det är den vanligaste tolkningen.

²⁷³ UNHCR:s handbok punkt 143.

²⁷⁴ Grahl-Madsen 1966 s. 141, Takkenberg 1998 s. 120-121, Goodwin-Gill & McAdam 2007 s. 151-160, Akram & Goodwin-Gill 2000/2001 s. 243-244, Qafisheh & Azarov 2011 s. 567-568.

²⁷⁵ UNHCR, Revised Note on the Applicability of Article 1D of the 1951 Convention relating to the Status of Refugees to Palestinian Refugees, October 2009 punkt 9. Se även UNHCR, Revised Statement on Article 1D of the 1951 Convention, October 2009 s. 8.

²⁷⁶ Mål C-364/11, El Kott m.fl. mot Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal, punkt 71-81. Se även Förslag till avgörande av generaladvokat Eleanor Sharpston i mål C-31/09 punkt 85-89 och Förslag till avgörande av generaladvokat Eleanor Sharpston i mål C-364/11 punkt 58-75.

²⁷⁷ Engelska: ”shall ipso facto be entitled to the benefits of the convention”, franska: ”bénéficieront de plein droit du régime de cette convention”, se SÖ 1954:55.

²⁷⁸ Se Förslag till avgörande av generaladvokat Eleanor Sharpston i mål C-31/09 punkt 87 för ett liknande resonemang. Se även UNHCR, Revised Note on the Applicability of Article 1D of the 1951 Convention relating to the Status of Refugees to Palestinian Refugees, October 2009 punkt 9 och UNHCR, Observations in the case C-364/11 El Kott and Others, October 2011 s. 9.

²⁷⁹ Engelska: ”ipso facto”, franska: ”de plein droit”, se SÖ 1954:55.

enlighet med artikel 1 D andra stycket.²⁸⁰ De palestinska flyktingar som omfattas av artikel 1 D andra stycket hamnar därmed i en liknande situation som de historiska flyktingar som omfattas av flyktingdefinitionen enligt artikel 1 A 1.²⁸¹

Denna tolkning av artikel 1 D andra stycket överensstämmer även med uttalanden i förarbetena.

“The object of the Egyptian amendment was to make sure that Arab refugees from Palestine who were still refugees when the organs or agencies of the United Nations at present providing them with protection or assistance ceased to function, would *automatically* come within the scope of the Convention [min kursivering]”²⁸²

En tolkning som innebär att palestinska flyktingar automatiskt har rätt att ta del av Flyktingkonventionens förmåner, när förutsättningarna i artikel 1 D andra stycket är uppfyllda, överensstämmer också med bestämmelsens syfte. De palestinska flyktingarna ansågs förtjäna speciell behandling och omsorg och det var därför de skulle undantas från Flyktingkonventionen. Om denna speciella omsorg upphörde av någon anledning skulle deras fortsatta skydd säkras genom regleringen i artikel 1 D andra stycket.²⁸³ Syftet att ge de palestinska flyktingarna särskild omsorg och att tillförsäkra dem ett kontinuerligt skydd uppfylls bäst om de får rätt att ta del av konventionens förmåner utan att behöva uppfylla definitionen i artikel 1 A 2.²⁸⁴

Den senare tolkningen stöds alltså av ordalydelsen i artikel 1 D andra stycket och av uttalanden i förarbetena. Den överensstämmer även med bestämmelsens syfte. Därmed bör denna tolkning anses vara mest förenlig med tolkningsreglerna i Wienkonventionen. Artikel 1 D innebär alltså att en palestinsk flykting automatiskt, utan att behöva uppfylla den ordinarie flyktingdefinitionen, har rätt att ta del av de i konventionen stadgade förmånerna när skyddet

²⁸⁰ UNHCR, Revised Note on the Applicability of Article 1D of the 1951 Convention relating to the Status of Refugees to Palestinian Refugees, October 2009 punkt 9, UNHCR, Revised Statement on Article 1D of the 1951 Convention, October 2009 s.8, UNHCR, Observations in the case C-364/11 El Kott and Others, October 2011 s. 11, Grahl-Madsen 1966 s. 141, Takkenberg 1998 s. 120-121, Akram & Goodwin-Gill 2000/2001 s. 244, Qafisheh & Azarov 2011 s.567-568.

²⁸¹ Grahl-Madsen 1966 s. 141, Takkenberg 1998 s. 121.

²⁸² Mostafa Bey (Egypten), Conference of Plenipotentiaries on the Status of Refugees and Stateless Persons: Summary Record of the Twenty-ninth Meeting, 28 November 1951, A/CONF.2/SR.29. Även av andra uttalanden framgår det att någon ytterligare bedömning enligt artikel 1 A 2 inte var avsedd, se exempelvis Mr Rochefort (Frankrike) och Mostafa Bey (Egypten), Conference of Plenipotentiaries on the Status of Refugees and Stateless Persons: Summary Record of the Nineteenth Meeting, 26 November 1951, A/CONF.2/SR.19.

²⁸³ Se ovan avsnitt 3.2.1.

²⁸⁴ Se för liknande resonemang och hänvisningar till bestämmelsens syfte och ändamål: UNHCR, Statement on Article 1D of the 1951 Convention, May 2009 s. 13, UNHCR, Observations in the case C-364/11 El Kott and Others, October 2011 s. 9-12. Goodwin-Gill & McAdam 2007 s. 155, Akram & Goodwin-Gill 2000/2001 s. 244, Qafisheh & Azarov s. 567-567 samt Förslag till avgörande av generaladvokat Eleanor Sharpston i mål C-31/09 punkt 88.

eller biståndet från UNRWA har upphört. Konventionens förmåner regleras i artikel 2-34 i Flyktingkonventionen.

Emellertid medför inte Flyktingkonventionen någon rätt till asyl, i bemärkelsen tillstånd till bosättning i tillflyktslandet.²⁸⁵ Att personen ifråga automatiskt är berättigad till Flyktingkonventionens förmåner enligt artikel 1 D innebär alltså inte att hen därmed är berättigad till uppehållstillstånd i konventionsstaten.²⁸⁶

En av konventionens förmåner är visserligen principen om non-refoulement. Denna princip framgår av artikel 33 i Flyktingkonventionen som stadgar att en flykting inte får utvisas eller avvisas till ett område där personens liv eller frihet skulle hotas på grund av personens ras, religion, nationalitet, tillhörighet till viss samhällsgrupp eller politiska åskådning. Principen om non-refoulement, med vissa variationer, följer även av andra konventioner²⁸⁷ och har eventuellt blivit del av den folkrättsliga sedvanerätten.²⁸⁸ Principen innebär i stora drag ett förbud mot att återsända en person till ett område där hen riskerar att utsättas för förföljelse, tortyr eller annan omänsklig eller förnedrande behandling.²⁸⁹

Non-refoulement är dock inte detsamma som en rätt till asyl i betydelsen tillstånd till bosättning i tillflyktslandet.²⁹⁰ Principen om non-refoulement kan visserligen innebära att en asylsökande måste ges rätt att stanna i tillflyktslandet, i vart fall tillfälligt, om hen riskerar att utsättas för förföljelse, tortyr eller annan omänsklig eller förnedrande behandling vid ett återsändande, men av detta följer ingen rätt till uppehållstillstånd.²⁹¹ Föreligger ingen sådan risk medför vidare principen om non-refoulement inget hinder mot personen återsänds.

Det finns överhuvudtaget ingen rätt till asyl enligt folkrätten. Stater har rätt att bevilja asyl efter eget skön och i enlighet med deras nationella bestämmelser, men individer har ingen rätt att erhålla asyl.²⁹² Många stater har dock beslutat att bevilja permanent eller tillfälligt

²⁸⁵ Takkenberg 1998 s. 87. Se även SOU 2006:6 s. 119.

²⁸⁶ Goodwin-Gill & McAdam 2007 s. 159.

²⁸⁷ T.ex. FN:s Tortyrkonventionen och Europakonventionen, se Lindholm Billing & Siedlitz 2012 s. 142-148.

²⁸⁸ Se Goodwin-Gill & McAdam 2007 s. 345-354 som menar att principen om non-refoulement utgör del av den folkrättsliga sedvanerätten. Jfr dock Hathaway 2005 s. 363-376 som har en annan uppfattning.

²⁸⁹ Goodwin-Gill & McAdam 2007 s. 216 och 415.

²⁹⁰ Goodwin-Gill & McAdam 2007 s. 216 och 415.

²⁹¹ Se Wikrén & Sandesjö, Utlänningslagen (1 jan. 2012, Zeteo), kommentar till 1 kap. 3 §.

²⁹² Takkenberg 1998 s. 41, 87, Goodwin-Gill & McAdam 2007 s. 358-359, 414-415. Se även Wikrén & Sandesjö, Utlänningslagen (1 jan. 2012, Zeteo), kommentar till 1 kap. 3 §.

uppehållstillstånd till personer som är flyktingar enligt Flyktingkonventionen.²⁹³ Detta är då något som följer av staternas nationella lagstiftning, inte av Flyktingkonventionen i sig.

3.2.3 Förhållandet till artikel 1 C, 1 E och 1 F

Artikel 1 C i Flyktingkonventionen reglerar i vilka situationer en flykting upphör att vara flykting. Artikel 1 E och 1 F reglerar situationer då personer av olika anledningar, utöver vad som följer av artikel 1 D, är uteslutna från konventionen.²⁹⁴ UNHCR anser att palestinska flyktingar som omfattas av dessa artiklar inte har rätt att ta del av Flyktingkonventionens förmåner enligt artikel 1 D.²⁹⁵

Som diskuterats ovan var syftet bakom artikel 1 D att säkra kontinuerligt skydd och stöd för de palestinska flyktingarna, i första hand genom särskilda FN-organ och i andra hand genom Flyktingkonventionen. Personer som omfattas av artikel 1 C och 1 E har av olika skäl inte längre behov av internationellt skydd. Att dessa bestämmelser tillämpas även på de palestinska flyktingarna som annars skulle omfattas av artikel 1 D strider därmed inte mot syftet att tillförsäkra dem kontinuerligt skydd. Det är vidare förenligt med syftet bakom artikel 1 C och 1 E, att endast de som är i behov av internationellt skydd ska ha rätt att erhålla det.²⁹⁶

Artikel 1 F utesluter personer från konventionen på grund av att de förövat brott mot freden, krigsförbrytelser, brott mot mänskligheten, andra grova brott eller gjort sig skyldiga till gärningar stridande mot FN:s syften och grundsatser. Inget i ordalydelsen i denna artikel antyder att den inte också är tillämplig på personer som annars skulle omfattas av konventionen genom artikel 1 D. Dessutom gör sig syftet med artikel 1 F, att utesluta personer som utgör en risk för den mottagande staten eller som på grund av sitt agerande inte förtjänar internationellt skydd,²⁹⁷ gällande även i förhållande till personer som omfattas av artikel 1 D.

Därmed ansluter jag mig till UNHCR:s uppfattning att personer som upphört att vara flyktingar enligt artikel 1 C, eller är uteslutna från konventionen enligt artikel 1 E eller 1 F, inte har rätt att åtnjuta konventionens förmåner enligt artikel 1 D.

²⁹³ Se nedan avsnitt 4.2.3 och 4.3 angående den EU-rättsliga regleringen och den svenska utlänningslagen som ger de som erkänns som flyktingar rätt till uppehållstillstånd.

²⁹⁴ En detaljerad redogörelse för dessa bestämmelser ligger utanför ramen av denna uppsats. För mer information se Hathaway 1991 s. 189-229 och Goodwin-Gill & McAdam 2007 s. 135-190.

²⁹⁵ UNHCR, Revised Note on the Applicability of Article 1D of the 1951 Convention relating to the Status of Refugees to Palestinian Refugees, October 2009 punkt 4. Denna uppfattning delas även av EU-domstolen, se Mål C-364/11, El Kott m.fl. mot Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal, punkt 76-77.

²⁹⁶ Se Takkenberg 1998 s. 127-130. Se även UNHCR:s handbok punkt 111 och 140 om syftet bakom artikel 1 C och 1 E.

²⁹⁷ Hathaway 1991 s. 189.

3.3 Slutsatser

Som framgått ovan finns många olika möjliga tolkningar av artikel 1 D och en mängd olika argument har framförts som stöd för dessa. Jag anser, i enlighet med de resonemang jag fört ovan, att den tolkning som är mest förenlig med de folkrättsliga tolkningsregler som kodifierats i Wienkonventionen är följande:

Alla palestinska flyktingar som omfattas av UNRWA:s mandat omfattas av artikel 1 D och är därmed uteslutna från Flyktingkonventionen enligt första stycket. De som omfattas av UNRWA:s mandat är de palestinska flyktingar som är berättigade att ta del av UNRWA:s tjänster enligt UNRWA:s riktlinjer, d.v.s. de som har rätt att registrera sig som palestinaflyktingar eller andra registrerade personer samt de som fördrivits till följd av 1967 års konflikt och senare stridigheter.

Om skyddet eller biståndet från UNRWA upphör är dessa personer automatiskt berättigade att ta del av konventionens förmåner enligt artikel 1 D andra stycket, utan att behöva uppfylla flyktingdefinitionen i artikel 1 A 2. Detta gäller under förutsättning att personen i fråga inte omfattas av artikel 1 C, 1 E eller 1 F. Skyddet eller biståndet från UNRWA har, bland annat, upphört om personen ifråga befinner sig utanför UNRWA:s verksamhetsområde, oavsett av vilken anledning personen befinner sig utanför området och oavsett om personen kan återvända dit eller inte.

De förmåner som personen i fråga har rätt till enligt artikel 1 D andra stycket är de förmåner som föreskrivs i artikel 2-34 i Flyktingkonventionen. Detta innefattar principen om non-refoulement, men innebär inte att personen har rätt till asyl i bemärkelsen tillstånd till bosättning i konventionsstaten. Därav följer att om personen kan återvända till UNRWA:s verksamhetsområde utan att riskera behandling som står i strid med principen om non-refoulement bör hen kunna återsändas dit, förutsatt att det även är praktiskt möjligt och inte exempelvis förhindras av det tidigare värdlandet. När personen på nytt befinner sig inom UNRWA:s område åtnjuter hen återigen UNRWA:s skydd och bistånd och är därmed återigen utesluten från Flyktingkonventionen enligt artikel 1 D första stycket.

Denna tolkning överensstämmer i stort sett med den uppfattning som kommit till uttryck i UNHCR:s riktlinjer angående artikel 1 D.²⁹⁸ Det enda som skiljer sig är små variationer i

²⁹⁸ UNHCR, Revised Note on the Applicability of Article 1D of the 1951 Convention relating to the Status of Refugees to Palestinian Refugees, October 2009.

beskrivningen av exakt vilka personer som omfattas av artikeln.²⁹⁹ Att den av mig förespråkade tolkningen överensstämmer med UNHCR:s riktlinjer anser jag är ytterligare ett argument som talar för den. UNHCR:s rekommendationer är visserligen inte bindande, men UNHCR är ett expertorgan på flyktingområdet och är det FN-organ som har i uppdrag att övervaka tillämpningen av Flyktingkonventionen.³⁰⁰

Uttolkningen av artikel 1 D i Flyktingkonventionen samt hur den förhåller sig till svensk rätt kommer att behandlas ytterligare i kapitel 5.

²⁹⁹ Se ovan avsnitt 3.2.2.1.

³⁰⁰ UNHCR:s stadga paragraf 8 a. Se även Flyktingkonventionens preambel.

4 Svensk rätt

4.1 Flyktingkonventionens ställning i svensk rätt

Sverige har tillträtt både Flyktingkonventionen och 1967 års protokoll och är därmed folkrättsligt bunden av dessa traktater. I förarbetena till den svenska utlänningslagen (UtlL) betonas att Flyktingkonventionen är den grundläggande internationella överenskommelsen på flyktingområdet samt att de som är flyktingar enligt konventionen ska ha rätt till skydd i Sverige.³⁰¹ I motiven framhålls även ”vikten av att internationellt söka nå fram till en någorlunda enhetlighet vid tillämpningen av [Flyktingkonventionens] skyddsbestämmelser och att det inte kan komma i fråga att Sverige tillämpar konventionen på ett sätt som – oavsett i vilken riktning det sker – avsevärt avviker från tillämpningen i andra länder”.³⁰² Flyktingkonventionen utgör dock inte svensk lag och kan inte som sådan tillämpas av svenska myndigheter och domstolar eftersom den inte införlivats i svensk rätt.³⁰³

Emellertid grundar sig flera bestämmelser i utlänningslagen på bestämmelser i Flyktingkonventionen. Exempelvis återger flyktingdefinitionen i 4 kap. 1 § UtlL nästan ordagrant flyktingdefinitionen i artikel 1 A 2 i Flyktingkonventionen. Reglerna om i vilka situationer en person är utesluten från att anses som flykting eller har upphört att vara flykting i 4 kap. 2 § respektive 4 kap. 5 § UtlL motsvarar i sin tur i stort sett artikel 1 F och 1 C i Flyktingkonventionen. Reglerna om när resedokument ska utfärdas hänvisar dessutom direkt till Flyktingkonventionen, se 4 kap. 4 § UtlL och 2 kap. 7 § utlänningsförordningen (UtlF).

Svenska domstolar och myndigheter är enligt principen om fördragskonform tolkning skyldiga att, i den mån det är möjligt, tillämpa svensk rätt i överensstämmelse med Sveriges folkrättsliga förpliktelser. Därmed ska Flyktingkonventionen beaktas vid tolkningen av svensk lag.³⁰⁴

³⁰¹ Prop. 1996/96:25 s. 63, 89, 94-97, prop. 2004/05:170 s. 93, 171-172, prop. 2009/10:31 s. 78.

³⁰² Prop. 2004/05:170 s. 172 med hänvisning till prop. 1996/97:25 s. 96-97.

³⁰³ Stern, Folkrätten i svensk migrationsrätt – en resurs som utnyttjas?, i Folkrätten i svensk rätt, Stern & Österdahl (red.), Liber 2012 s. 43, Svanberg 2008 s. 31, Bring m.fl. 2008 s. 42-52. Se även prop. 1996/97:25 s. 68.

³⁰⁴ Stern 2012 s. 43, se även prop. 1996/97:25 s. 69.

4.2 EU-rättslig reglering

4.2.1 EU-rättens ställning i svensk rätt

EU-rätten har en särställning i svensk rätt jämfört med andra folkrättsliga förpliktelser, så som Flyktingkonventionen. Principen om EU-rättens företräde medför att svenska domstolar och myndigheter inte får tillämpa svenska bestämmelser som strider mot EU-rätten. Vidare kan EU-rättsliga bestämmelser ha direkt effekt, vilket innebär att de ska tillämpas av svenska domstolar och svenska myndigheter även om de inte införlivats i svensk rätt.³⁰⁵

EU-rättsliga direktiv är inte direkt tillämpliga enligt artikel 288 Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (FEUF). De är bindande avseende det resultat som ska uppnås, men medlemsstaterna får själva välja form och tillvägagångssätt för genomförandet så länge det säkerställer direktivets avsedda syfte.³⁰⁶ Därmed måste ett direktiv normalt ha införlivats i svensk lagstiftning för att en individ ska kunna åberopa det i en svensk domstol eller hos en svensk myndighet.

Bestämmelser i ett direktiv kan dock, under vissa förutsättningar, ha direkt effekt. Om medlemsstaten inte har genomfört direktivet eller genomfört det på ett felaktigt sätt, är nationella domstolar och myndigheter i dessa fall skyldiga att tillämpa bestämmelserna i direktivet. En förutsättning för att en bestämmelse ska ha direkt effekt är att tiden då direktivet senast skulle ha genomförts i nationell rätt har gått ut. Bestämmelsen måste vidare vara tillräckligt klar, precis och ovillkorlig.³⁰⁷

Skyddsgrundsdirektivet, som är den EU-rättsliga akt som främst är av intresse i denna uppsats, har till synes ansetts ha direkt effekt av svenska domstolar och myndigheter. De började tillämpa direktivet i oktober 2006, när det skulle ha varit genomfört i nationell rätt, trots att det införlivades i svensk rätt först 1 januari 2010.³⁰⁸

Många av artiklarna i skyddsgrundsdirektivet är av tvingande karaktär och formulerade i ovillkorliga termer och har därmed potentiellt direkt effekt.³⁰⁹ Artikel 12.1 a, den artikel som

³⁰⁵ Hettne & Bastidas Venegas 2011 s. 171-182, Chalmers m.fl. 2010 s. 203-205, 268-293.

³⁰⁶ Hettne & Bastidas Venegas 2011 s. 178-182.

³⁰⁷ Hettne & Bastidas Venegas 2011 s. 184-185, Chalmers m.fl. 2010 s. 285-293, Hailbronner, Introduction into the EU immigration and asylum law, i EU Immigration and Asylum Law: Commentary on EU Regulations and Directives, Hailbronner (red.), Hart Publishing 2010 s. 22. Se även SOU 2006:6 s. 65-66.

³⁰⁸ Stern 2012 s. 41-42.

³⁰⁹ Lambert, The EU Asylum Qualification Directive, Its Impact on the on the Jurisprudence of the United Kingdom and International Law, International and Comparative Law Quarterly 2006 s 163.

är av störst intresse i denna uppsats, är en sådan artikel. Den är vidare, även om den innehåller vissa tolkningssvårigheter, relativt klar och precis.

I de mål där EU-domstolen behandlat artikel 12.1 a i skyddsgrundsdirektivet, förefaller domstolen utgå ifrån att artikeln har direkt effekt.³¹⁰ Domstolen behandlar inte uttryckligen frågan, men generaladvokaten uppger att parterna i det nationella målet båda har uppfattningen att artikel 12.1 a är tillräckligt klar, precis och ovillkorlig för att kunna ha direkt effekt.³¹¹

Alltså är det flera bestämmelser i skyddsgrundsdirektivet, däribland artikel 12.1 a, som kan ha direkt effekt och som därmed ska tillämpas framför mot dem stridande nationella regler av svenska myndigheter och domstolar. Därutöver ska svensk nationell lagstiftning tolkas i ljuset av EU-rätten, även när förutsättningarna för direkt effekt inte är uppfyllda.³¹²

4.2.2 Den gemensamma asyl- och migrationspolitiken

Asyl- och migrationsfrågorna utgör en del av politikområdet frihet, säkerhet och rättvisa som regleras i artikel 67-89 FEUF. Artikel 78 FEUF avser specifikt asylfrågor och stadgar att:

”Unionen ska utforma en gemensam politik avseende asyl, subsidiärt skydd och tillfälligt skydd i syfte att erbjuda en lämplig status till alla tredjelandsmedborgare som har behov av internationellt skydd och att säkerställa principen om ’non-refoulement’. Denna politik ska överensstämma med Genèvekonventionen av den 28 juli 1951, med protokollet av den 31 januari 1967 om flyktingars rättsliga ställning och med andra tillämpliga fördrag.”³¹³

Ett av målen med EU:s gemensamma asyl- och migrationspolitik är att harmonisera den europeiska flyktingpolitiken och att utveckla ett gemensamt europeiskt asylsystem.³¹⁴ Ett flertal förordningar och direktiv har antagits som ett led i detta arbete, bland annat skyddsgrundsdirektivet.³¹⁵

³¹⁰ Mål C-31/09, Nawras Bolbol mot Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal och mål C-364/11, El Kott m.fl. mot Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal. Se nedan avsnitt 4.2.4.

³¹¹ Förslag till avgörande av generaladvokat Eleanor Sharpston i mål C-31/09 punkt 29.

³¹² Hettne & Bastidas Venegas 2011 s. 188-189, Chalmers m.fl. 2010 s. 294-297. Se även SOU 2006:6 s. 66.

³¹³ Artikel 78.1 FEUF, tidigare artikel 63 Fördraget om upprättande av Europeiska gemenskapen (EG-fördraget). I EU:s rättsakter och i EU-domstolen avgöranden kallas Flyktingkonventionen för Genèvekonventionen.

³¹⁴ Hailbronner 2010 s. 6-7, Wilton Wahren 2012 s. 25.

³¹⁵ 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.

4.2.3 Skyddsgrundsdirektivet³¹⁶

Skyddsgrundsdirektivet antogs den 29 april 2004. Det trädde i kraft den 20 oktober 2004 och skulle ha varit genomfört i medlemsstaterna senast den 10 oktober 2006.³¹⁷ I Sverige har direktivet införlivats i utlänningslagen, men detta skedde först den 1 januari 2010.³¹⁸

Skyddsgrundsdirektivet inför miniminormer för när tredjelandsmedborgare eller statslösa personer skall betraktas som flyktingar eller som personer som av andra skäl behöver internationellt skydd samt miniminormer för innehållet i det beviljade skyddet.³¹⁹

Huvudsyftet med direktivet 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.”³²⁰ Ett långsiktigt syfte är också att bidra till att begränsa asylsökandes sekundära förflyttningar mellan medlemsstaterna som endast motiveras av rättsliga skillnader.³²¹

I ingressen framhålls att målet är att skapa ett gemensamt europeisk asylsystem samt att detta ska vara grundat på en fullständig och absolut tillämpning av Flyktingkonventionen och respekt för principen om non-refoulement.³²² Det anges även att Flyktingkonventionen och 1967 års protokoll ”utgör grundstenen i det folkrättsliga systemet för skydd av flyktingar”.³²³

Vem som är att betrakta som flykting enligt skyddsgrundsdirektivet anges i artikel 2 c. Denna artikel upprepar nästan ordagrant flyktingdefinitionen i artikel 1 A 2 i Flyktingkonventionen. Direktivet innehåller även regler om när en person upphör att vara flykting (artikel 11) samt

³¹⁶ Skyddsgrundsdirektivet har numera ersatts av det s.k. omarbetade skyddsgrundsdirektivet, 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 (omarbetning). Medlemsstaterna ska ha genomfört detta direktiv senast den 21 december 2013. Eftersom tiden för genomförande inte löpt ut och det omarbetade skyddsgrundsdirektivet därmed inte kan åberopas i svenska domstolar ännu kommer jag fortsättningsvis endast att referera till det ursprungliga skyddsgrundsdirektivet. Det omarbetade skyddsgrundsdirektivet medför ingen förändring av de bestämmelser som diskuteras i detta arbete.

³¹⁷ Lambert 2006 s. 161. Se artikel 38 och 39 i skyddsgrundsdirektivet.

³¹⁸ Se prop. 2009/10:31.

³¹⁹ Artikel 1 i skyddsgrundsdirektivet, se även namnet på direktivet.

³²⁰ Skäl 6 i ingressen.

³²¹ Skäl 7 i ingressen.

³²² Skäl 1 och 2 i ingressen.

³²³ Skäl 3 i ingressen. Se även skäl 16 som anger att miniminormerna fastställs för att vägleda medlemsstaternas myndigheter vid tillämpningen av Flyktingkonventionen samt skäl 15 som anger att samråd med UNHCR kan ge medlemsstaterna värdefull vägledning när det gäller fastställande av flyktingstatus.

när en person är utesluten från att anses som flykting (artikel 12). Dessa bestämmelser motsvarar huvudsakligen artiklarna 1 C-1 F i Flyktingkonventionen.

Om en person betraktas som flykting enligt direktivet ska hen beviljas flyktingstatus (artikel 13) och får därigenom rätt till vissa förmåner och rättigheter (artikel 20-34), exempelvis rätt till resedokument (artikel 25). Enligt artikel 21 ska medlemsstaterna i enlighet med sina internationella förpliktelser respektera principen om non-refoulement. Personer som beviljas flyktingstatus har även rätt att få ett uppehållstillstånd som ska gälla i minst tre år och vara förnybart, om inte tvingande hänsyn till den nationella säkerheten eller den allmänna ordningen kräver något annat (artikel 24). Till skillnad från Flyktingkonventionen medför alltså skyddsgrundsdirektivet en rätt till uppehållstillstånd för de som erkänns som flyktingar.

I direktivet anges vidare vissa situationer då medlemsstaterna kan, respektive får, återkalla, upphäva eller vägra att förnya en persons flyktingstatus (artikel 14).

Skyddsgrundsdirektivet innehåller även bestämmelser om s.k. alternativt skyddsbehövande, personer som inte uppfyller flyktingdefinitionen men som ändå anses vara i behov av internationellt skydd. En person är alternativt skyddsbehövande om det finns grundad anledning att förmoda att hen, vid ett återvändande till sitt hemland eller tidigare vistelseland, riskerar att utsättas för dödsstraff eller avrättning, tortyr eller omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning, eller som civilperson löpa en allvarlig och personligt risk att skadas på grund av urskillningslöst våld i situationer av internationell eller intern väpnad konflikt (artikel 1 c och artikel 15).

Även gällande alternativt skyddsbehövande finns det bestämmelser som reglerar under vilka förutsättningar en person upphör att vara alternativt skyddsbehövande (artikel 16) samt i vilka situationer en person är utesluten från att anses som alternativt skyddsbehövande (artikel 17).

En person som uppfyller kraven för att betecknas som alternativt skyddsbehövande ska beviljas status som alternativt skyddsbehövande (artikel 18). En person som beviljats en sådan status får, liksom en person som beviljas flyktingstatus, rätt till vissa förmåner och rättigheter (artikel 20-34). Dessa förmåner och rättigheter är dock i vissa delar mindre förmånliga än de som en person med flyktingstatus har rätt till. Exempelvis har en person med status som alternativt skyddsbehövande endast rätt att få ett uppehållstillstånd som gäller i minst ett år. Detta tillstånd ska dock, liksom flyktingens, vara förnybart om inte tvingande hänsyn till den nationella säkerheten eller den allmänna ordningen kräver något annat (artikel 24.2).

Även status som alternativ skyddsbehövande kan och ska under vissa förutsättningar återkallas, upphävas eller vägras att förnyas (artikel 19).

Skyddsgrundsdirektivet är ett minimidirektiv och medlemsstaterna får uttryckligen införa eller behålla förmånligare bestämmelser för att fastställa vem som ska betraktas som flykting eller alternativt skyddsbehövande samt för att fastställa innebörden av internationellt skydd. Sådana bestämmelser måste dock vara förenliga med direktivet (artikel 3).³²⁴

Den artikel i skyddsgrundsdirektivet som är av huvudsakligt intresse i denna uppsats är artikel 12.1 a, eftersom den innehåller en motsvarighet till artikel 1 D i Flyktingkonventionen. Denna artikel kommer därför att behandlas mer ingående nedan.

4.2.4 Artikel 12.1 a i skyddsgrundsdirektivet

Artikel 12.1 a i skyddsgrundsdirektivet har följande lydelse:

”1. 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 flyktingkommisariat; 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”³²⁵

EU domstolen har uttalat sig om hur artikel 12.1 a ska tolkas i två förhandsavgöranden, mål C-31/09 Nawras Bolbol mot Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal samt mål C-364/11 El Kott m.fl. mot Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal. EU-domstolens tolkning har delvis berörts ovan³²⁶ men här kommer jag att mer utförligt redogöra för domstolens avgöranden och deras innebörd.

4.2.4.1 Mål C-31/09 Nawras Bolbol mot Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal

Detta mål gällde Nawras Bolbol, en statslös palestinsk kvinna tidigare bosatt på Gazaremsan, som ansökte om asyl i Ungern. Hon uppgav att hon hade rätt att registrera sig hos UNRWA, men hon var inte registrerad och hade aldrig faktiskt erhållit bistånd eller beskydd från UNRWA.³²⁷

³²⁴ Se även skäl 8 i ingressen.

³²⁵ I EU:s rättsakter och i EU-domstolens avgöranden kallas Flyktingkonventionen för Genèvekonventionen.

³²⁶ Se avsnitt 3.2.2.

³²⁷ Mål C-31/09, Nawras Bolbol mot Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal, punkt 25-27.

Den ungerska myndigheten för invandrings- och medborgarskapsärenden avslog Nawras Bolbols ansökan med motiveringen att hon inte uppfyllde flyktingdefinitionen i artikel 1 A i Flyktingkonventionen. Emellertid fastslog myndigheten att Nawras Bolbol inte kunde utvisas. Utvisningsförbudet motiverades av att hennes möjlighet att återvända till Gazaremsan var beroende av de israeliska myndigheternas välvilja samt att hon på grund av den aktuella situationen i Gazaremsan riskerade att utsättas för tortyr eller omänsklig och förnedrande behandling där.³²⁸

Nawras Bolbol överklagade beslutet och anförde att andra stycket i artikel 1 D i Flyktingkonventionen utgjorde en fristående rättslig grund för att erkännas som flykting oberoende av huruvida hon uppfyllde kraven i artikel 1 A. Den ungerska domstolen ansåg att artikel 1 D i Flyktingkonventionen, vilken artikel 12.1 a i skyddsgrundsdirektivet hänvisar till, kunde tolkas på flera sätt och begärde därför ett förhandsavgörande från EU-domstolen.³²⁹

Den ungerska domstolen ville ha svar på om 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 om det krävs att personen i fråga faktiskt har erhållit skyddet eller biståndet. Domstolen ville även ha svar på i vilka situationer skyddet eller biståndet från kontoret anses ha upphört och vilka konsekvenser det får.³³⁰

EU-domstolen inledde sin prövning med att hänvisa till artikel 63 EG-fördraget (numera artikel 78 FEUF) som anger att EU:s asyl- och migrationspolitik ska bedrivas i enlighet med Flyktingkonventionen samt andra relevanta fördrag. Domstolen lyfte även fram skäl 3, 16 och 17 i ingressen till skyddsgrundsdirektivet och konstaterade att Flyktingkonventionen är grundstenen i det folkrättsliga systemet för skydd för flyktingar och att bestämmelserna i direktivet syftade till att vägleda medlemsstaternas myndigheter vid tillämpningen av Flyktingkonventionen. Skyddsgrundsdirektivet skulle därför tolkas mot bakgrund av sin allmänna systematik och syfte, med beaktande av Flyktingkonventionen och andra relevanta fördrag. Tolkningen skulle även stå i överensstämmelse med de grundläggande rättigheter och principer som erkänns i EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna.³³¹

³²⁸ Mål C-31/09, Nawras Bolbol mot Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal, punkt 29-30.

³²⁹ Mål C-31/09, Nawras Bolbol mot Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal, punkt 31-34.

³³⁰ Mål C-31/09, Nawras Bolbol mot Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal, punkt 35.

³³¹ Mål C-31/09, Nawras Bolbol mot Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal, punkt 36-37.

Domstolen konstaterade att UNRWA är ett sådant annat organ eller kontor inom FN som avses i artikel 12.1 a i skyddsgrundsdirektivet och artikel 1 D i Flyktingkonventionen.³³²

Domstolen avvisade en tolkning som innebar att artikel 1 D endast var tillämplig på de flyktingar som åtnjöt skydd eller bistånd från UNRWA vid den tidpunkt då Flyktingkonventionen undertecknades.³³³

Frågan var, enligt domstolen, om det räcker att en person har rätt till bistånd från UNRWA eller om det måste fastställas att hen faktiskt erhållit sådan hjälp. Med hänvisning till den tydliga formuleringen ”för närvarande åtnjuter” i artikel 1 D i Flyktingkonventionen ansåg domstolen att endast personer som faktiskt erhåller stöd från UNRWA omfattas av bestämmelsen. Domstolen framhöll att en restriktiv tolkning av bestämmelsen var motiverad eftersom det var fråga om en undantagsregel.³³⁴

Den ungerska domstolens första fråga skulle därmed 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.”³³⁵

EU-domstolen anförde att registrering hos UNRWA utgör tillräcklig bevisning på att en person faktiskt erhåller hjälp från UNRWA, men att även annan bevisning är möjlig eftersom vissa personer kan få bistånd och beskydd från UNRWA även utan registrering.³³⁶

Eftersom Nawras Bolbol inte hade erhållit skydd eller bistånd från UNRWA fann domstolen att det saknades anledning att besvara de andra tolkningsfrågorna.³³⁷ Dessa frågor återkom dock till domstolen i mål C-364/11 El Kott m.fl. mot Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal.

4.2.4.2 Mål C-364/11 El Kott m.fl. mot Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal

Detta mål rörde tre statslösa palestinier som lämnat Libanon och sökt asyl i Ungern, Mostafa Abed El Karem El Kott, Chadi Amin A Radi och Hazem Kamel Ismail. Dessa män hade bott i UNRWA:s flyktingläger i Libanon och hade av olika skäl, så som stridigheter i

³³² Mål C-31/09, Nawras Bolbol mot Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal, punkt 44.

³³³ Mål C-31/09, Nawras Bolbol mot Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal, punkt 47-48.

³³⁴ Mål C-31/09, Nawras Bolbol mot Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal, punkt 50-51.

³³⁵ Mål C-31/09, Nawras Bolbol mot Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal, punkt 53.

³³⁶ Mål C-31/09, Nawras Bolbol mot Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal, punkt 45-46 och 52.

³³⁷ Mål C-31/09, Nawras Bolbol mot Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal, punkt 56.

flyktinglägren, hot från extremistiska grupper och att de utsatts för kränkningar, misshandel, godtyckliga arresteringar och förnedring av libanesiska soldater, känt sig tvungna att lämna Libanon.³³⁸

De ungerska myndigheterna nekade samtliga dessa män flyktingstatus men fattade avseende Mostafa Abed El Karem El Kott och Chadi Amin A Radi ett beslut om non-refoulement och beviljade Hazem Kamel Ismail och hans familj status som alternativt skyddsbehövande.³³⁹

Alla tre överklagade besluten att inte bevilja dem flyktingstatus.³⁴⁰ Klagandena anförde att de tvingats lämna UNRWA:s verksamhetsområde och att biståndet från UNRWA hade upphört i anledning av detta. Därmed gav artikel 1 D i Flyktingkonventionen dem automatisk rätt att erkännas som flyktingar.³⁴¹ Den ungerska myndigheten ansåg att även om biståndet från UNRWA har upphört, innebär det endast att den berörda personen blir en del av den personkrets som omfattas av skyddsgrundsdirektivets tillämpningsområde och därmed har en möjlighet att erkännas som flykting förutsatt att hen uppfyller villkoren i artikel 2 c i direktivet.³⁴²

Den ungerska domstolen begärde ett förhandsavgörande från EU-domstolen och önskade få svar på under vilka villkor skyddet eller biståndet ska anses ha upphört i den mening som avses i artikel 12.1 a i skyddsgrundsdirektivet samt vad konsekvenserna blir av detta.³⁴³

EU-domstolen inledde återigen sin prövning med att lyfta fram att Flyktingkonventionen utgör grundstenen i det folkrättsliga systemet för skydd av flyktingar, att syftet med skyddsgrundsdirektivet är att vägleda medlemsstaternas myndigheter vid tillämpningen av Flyktingkonventionen och att direktivet därför måste tolkas med beaktande av denna konvention.³⁴⁴

EU-domstolen anförde sedan att ”för närvarande åtnjuter” inte kan tolkas på så sätt att det räcker att en person befinner sig utanför UNRWA:s verksamhetsområde för att undantaget i artikel 12.1 a ska sluta att gälla.³⁴⁵ Därför ska artikel 12.1 a första meningen tolkas så att undantaget inte bara omfattar de som för närvarande åtnjuter bistånd från UNRWA, utan

³³⁸ Mål C-364/11, El Kott m.fl. mot Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal, punkt 27,30 och 32.

³³⁹ Mål C-364/11, El Kott m.fl. mot Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal, punkt 28,31 och 33.

³⁴⁰ Mål C-364/11, El Kott m.fl. mot Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal, punkt 29, 31 och 34.

³⁴¹ Mål C-364/11, El Kott m.fl. mot Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal, punkt 36-37.

³⁴² Mål C-364/11, El Kott m.fl. mot Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal, punkt 39.

³⁴³ Mål C-364/11, El Kott m.fl. mot Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal, punkt 41.

³⁴⁴ Mål C-364/11, El Kott m.fl. mot Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal, punkt 42-43.

³⁴⁵ Mål C-364/11, El Kott m.fl. mot Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal, punkt 50-51.

också de personer som konkret begagnade sig av sådant bistånd strax innan de ansökte om asyl i en medlemsstat, under förutsättning att biståndet inte har upphört i den mening som avses i artikel 12.1 a andra meningen.³⁴⁶

Skyddet eller biståndet från UNRWA har, enligt EU-domstolen, upphört i den mening som avses i artikel 12.1 a andra meningen inte bara om UNRWA avskaffas utan även om det blir omöjligt för organet att fullgöra sitt uppdrag.³⁴⁷ Skyddet eller biståndet ska också anses ha upphört i de fall då en person, som dessförinnan har begagnat sig av konkret skydd eller bistånd, upphör att åtnjuta detta på grund av omständigheter som den berörda personen inte kan påverka och som tvingar hen att lämna UNRWA:s verksamhetsområde. Det räcker inte att personen frivilligt beslutar att lämna området, utan beslutet måste vara motiverat av yttre omständigheter som den berörda personen inte kan påverka.³⁴⁸

Det ankommer på behöriga nationella myndigheter i den medlemsstat som är ansvarig för att pröva asylansökan att på grundval av en individuell bedömning kontrollera huruvida den berörda personen varit tvungen att lämna UNRWA:s verksamhetsområde på grund av omständigheter som ligger utanför personens kontroll. Detta är fallet om vederbörandes personliga säkerhet är allvarligt hotad och UNRWA saknar möjlighet att inom området garantera hen sådana levnadsförhållanden som överensstämmer med organets uppdrag.³⁴⁹

Domstolen gick sedan vidare till att pröva vilka konsekvenser som följer av att skyddet eller biståndet har upphört i enlighet med artikel 12.1 a andra meningen. Personen i fråga ska då ”komma i åtnjutande av förmånerna i detta direktiv”. Domstolen framförde att detta uttryck endast syftar på flyktingstatus, inte status som alternativt skyddsbehövande eftersom direktivet måste tolkas mot bakgrund av Flyktingkonventionen. Artikel 12.1 a första meningen utesluter inte heller en person från att kunna beviljas status som alternativt skyddsbehövande.³⁵⁰

³⁴⁶ Mål C-364/11, El Kott m.fl. mot Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal, punkt 52.

³⁴⁷ Mål C-364/11, El Kott m.fl. mot Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal, punkt 56.

³⁴⁸ Mål C-364/11, El Kott m.fl. mot Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal, punkt 58-59 och 65.

³⁴⁹ Mål C-364/11, El Kott m.fl. mot Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal, punkt 61-65.

³⁵⁰ Mål C-364/11, El Kott m.fl. mot Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal, punkt 67-67.

Frågan var, enligt domstolen, om uttrycket ska tolkas så att den berörda personen har rätt till ett automatiskt erkännande som flykting eller endast att hen ingår i den personkrets på vilket direktivet är tillämpligt.³⁵¹

Domstolen ansåg att artikel 12.1 a andra meningen, mot bakgrund av lydelsen av artikel 1 D i Flyktingkonventionen som stadgar att personen ”utan vidare äga åtnjuta de i denna konvention stadgade förmånerna”, inte endast kan innebära personen ifråga har möjlighet att ansöka om flyktingstatus med stöd av artikel 2 c i skyddsgrundsdirektivet som alla andra asylsökande. Preciseringsen i andra meningen skulle i så fall dessutom sakna ändamålsenlig verkan.³⁵²

Däremot innebär inte stadgandet, enligt domstolen, någon ovillkorlig rätt att tillerkännas flyktingstatus. De behöriga myndigheterna måste kontrollera att den sökande verkligen har begagnat sig av bistånd från UNRWA, att detta bistånd upphört på ett sådant sätt som angetts ovan, samt att ingen av undantagen i artikel 12.1 b, 12.2 eller 12.3 i direktivet är tillämpliga.³⁵³ Vidare innebär artikel 11.1 f och 14.1 i skyddsgrundsdirektivet att personen upphör att vara flykting om hen kan återvända till UNRWA:s verksamhetsområde, där hen hade sin vanliga vistelseort, efter att de omständigheter som ledde till att hen erkändes som flykting upphört att existera.³⁵⁴

I enlighet med detta resonemang uttalade domstolen att

”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.”³⁵⁵

Domstolen framhöll att denna tolkning inte innebar någon otillåten diskriminering, vilket är förbjudet enligt principen om likabehandling i artikel 20 i EU:s stadga om de grundläggande

³⁵¹ Mål C-364/11, El Kott m.fl. mot Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal, punkt 69.

³⁵² Mål C-364/11, El Kott m.fl. mot Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal, punkt 70-73.

³⁵³ Mål C-364/11, El Kott m.fl. mot Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal, punkt 75-76.

³⁵⁴ Mål C-364/11, El Kott m.fl. mot Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal, punkt 77.

³⁵⁵ Mål C-364/11, El Kott m.fl. mot Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal, punkt 81.

rättigheterna, eftersom personer som erhållit bistånd från UNRWA innan de söker asyl i en medlemsstat befinner sig i en annan situation än andra asylsökanden.³⁵⁶

4.2.4.3 Sammanfattning och diskussion om kvarstående oklarheter

Av dessa två förhandsavgöranden framgår det att artikel 12.1 a i skyddsgrundsdirektivet endast omfattar personer som konkret begagnat sig av UNRWA:s bistånd eller beskydd innan de söker asyl i en medlemsstat. Det faktum att en person omfattas av UNRWA:s mandat och därmed kan vara berättigad till bistånd och beskydd räcker inte. Att en person faktiskt erhållit stöd från UNRWA kan bevisas genom att personen är registrerad hos UNRWA, men även på andra sätt.

De personer som omfattas av artikel 12.1 a kan enligt första meningen inte beviljas flyktingstatus om inte biståndet eller beskyddet har upphört i enlighet med andra meningen. Artikel 12.1 a påverkar dock inte deras möjligheter att beviljas status som alternativt skyddsbehövande.

Om en person inte begagnat sig av stöd från UNRWA innan hen ansöker om asyl omfattas hen överhuvudtaget inte av artikel 12.1 a och är därmed inte undantagen från möjligheten att beviljas flyktingstatus. Dessa personer ska bedömas enligt flyktingdefinitionen i artikel 2 c på samma sätt som alla andra sökanden.

Skyddet eller biståndet har upphört i den mening som avses i artikel 12.1 a andra stycket om UNRWA avskaffas eller om det blir omöjligt för organet att fullgöra sitt uppdrag. Det har även upphört om en person tvingas lämna UNRWA:s område på grund av omständigheter utanför personens kontroll, vilket är fallet om vederbörandes personliga säkerhet är allvarligt hotad och UNRWA saknar möjlighet att inom området garantera hen sådana levnadsförhållanden som överensstämmer med organets uppdrag.

Om skyddet eller biståndet har upphört på detta sätt ska personen ifråga erkännas som flykting i den mening som avses i artikel 2 c i direktivet och beviljas flyktingstatus. Detta medför att personen har rätt till de förmåner och rättigheter som följer av en sådan status enligt artikel 20-34 i direktivet, bland annat ett uppehållstillstånd som gäller minst tre år (artikel 24).

³⁵⁶ Mål C-364/11, El Kott m.fl. mot Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal, punkt 78-79.

Detta gäller dock endast under förutsättning att personen ifråga inte omfattas av något av de andra undantagen som föreskrivits i artikel 12.1 b, 12.2 och 12.3 i skyddsgrundsdirektivet. Personen upphör dessutom att vara flykting, enligt artikel 11.1 f och 14.1 i skyddsgrundsdirektivet, om hen kan återvända till UNRWA:s verksamhetsområde, där hen hade sin vanliga vistelseort, efter att de omständigheter som ledde till att hen erkändes som flykting upphört att existera.

I de två målen behandlar EU-domstolen aldrig vad som gäller om en palestinsk flykting frivilligt lämnar UNRWA:s verksamhetsområde och sedan är förhindrad att återvända dit. Generaladvokat Sharpston uttalade att om en person som erhåller bistånd från UNRWA frivilligt lämnar UNRWA:s område, med avsikt att återvända och i tron om att hen kommer att kunna göra det, men sedan upptäcker att det är omöjligt att återvända, bör denna person anses vara förhindrad att erhålla bistånd från UNRWA på grund av omständigheter utanför hens kontroll.³⁵⁷ Därmed skulle personer i denna situation ha rätt till flyktingstatus enligt artikel 12.1 a andra meningen. Motsatsvis verkar generaladvokaten mena att om personen lämnat UNRWA:s område frivilligt, utan avsikt att återvända eller med vetskap om att återvändande inte kommer att vara möjligt, omfattas hen inte av artikel 12.1 a andra meningen, även om det är omöjligt för hen att återvända. En sådan person skulle följaktligen fortsätta att vara utesluten från flyktingstatus enligt artikel 12.1 a första meningen. Hen skulle dock ha möjlighet att beviljas status som alternativt skyddsbehövande. Med tanke på att EU-domstolen, precis som generaladvokaten, betonat att personen i fråga ska vara förhindrad att erhålla UNRWA:s bistånd på grund av omständigheter utanför hens kontroll, är det troligt att EU-domstolen skulle komma till en liknande slutsats.³⁵⁸

EU-domstolen betonar i båda förhandsavgörandena att skyddsgrundsdirektivet måste tolkas mot bakgrund av Flyktingkonventionen. Domstolen refererar dessutom vid flera tillfällen uttryckligen till ordalydelsen i artikel 1 D i Flyktingkonventionen och syftet bakom denna

³⁵⁷ Förslag till avgörande av generaladvokat Eleanor Sharpston i mål C-364/11 punkt 82.

³⁵⁸ Jfr dock Gemensam ståndpunkt av den 4 mars 1996 antagen av rådet på grundval av artikel k.3 i Fördraget om Europeiska unionen om harmoniserad användning av uttrycket "flykting" i artikel 1 i Genèvekonventionen av den 28 juli 1951 angående flyktingars rättsliga ställning (96/196/RIF) punkt 12, där det anges att en palestinsk flykting som frivilligt undandrar sig UNRWA:s skydd ska bedömas mot den ordinarie flyktingdefinitionen. Denna ståndpunkt är inte juridisk bindande men var ett av de dokument som låg till grund för utkastet till skyddsgrundsdirektivet, se Hailbronner, Alt & Battjes, Council Directive 2004/83 of 29 April 2004 on minimum standards for the qualification and status of third country nationals or stateless persons and the content of the protection granted, i EU Immigration and Asylum Law: Commentary on EU Regulations and Directives, Hailbronner (red.), Hart Publishing 2010 s. 1007.

bestämmelse. Därmed bör en rimlig slutsats vara att domstolen anser att dess tolkning av artikel 12.1 a är förenlig med Flyktingkonventionen.

4.3 Utlänningslagen

I 4 kap. 1 § UtL stadgas att en flykting enligt denna lag är en utlänning som befinner sig utanför sitt hemland eller, då det gäller statslösa, det land där personen tidigare hade sin vanliga vistelseort, därför att hen känner välgrundad fruktan för förföljelse på grund av ras, nationalitet, religiös eller politisk uppfattning eller på grund av kön, sexuell läggning eller annan tillhörighet till en viss samhällsgrupp och inte kan, eller på grund av sin fruktan inte vill, begagna sig av detta lands skydd. Denna definition motsvarar flyktingdefinitionen i artikel 1 A 2 i Flyktingkonventionen samt artikel 2 c i skyddsgrundsdirektivet.

4 kap. 2 § UtL innehåller en definition av vem som är att anse som alternativt skyddsbehövande, som motsvarar den definition som finns i skyddsgrundsdirektivet. Utöver dessa två grupper av skyddsbehövande innehåller även utlänningslagen en tredje kategori, övrig skyddsbehövande, som saknar motsvarighet i både Flyktingkonventionen och skyddsgrundsdirektivet. En övrig skyddsbehövande är en utlänning som behöver skydd på grund av en yttre eller inre väpnad konflikt eller som på grund av andra svåra motsättningar i hemlandet känner välgrundad fruktan att utsättas för allvarliga övergrepp eller som inte kan återvända till sitt hemland på grund av en miljökatastrof (4 kap. 2 a § UtL).

4 kap. UtL innehåller också bestämmelser om under vilka förutsättningar en person är utesluten från att anses som flykting eller upphör att vara flykting (4 kap. 2 b § och 4 kap. 5 §). Dessa paragrafer motsvarar i sak artikel 1 F respektive artikel 1 C i Flyktingkonventionen, som återspeglas i artikel 12.2 respektive artikel 11 i skyddsgrundsdirektivet. Liknande regler avseende alternativt skyddsbehövande och övrigt skyddsbehövande finns också (4 kap. 2 c § UtL och 4 kap. 5 a § UtL).

Alla uteslutningsbestämmelser som återfinns i Flyktingkonventionen och skyddsgrundsdirektivet har dock inte sin motsvarighet i utlänningslagen. Av särskild relevans i detta sammanhang är att artikel 1 D i Flyktingkonventionen, vilken återspeglas i artikel 12.1 a i skyddsgrundsdirektivet, inte har någon direkt motsvarighet i utlänningslagen. Detsamma gäller artikel 1 E i Flyktingkonventionen som återspeglas i artikel 12.1 b i skyddsgrundsdirektivet.

När skyddsgrundsdirektivet genomfördes i svensk lagstiftning uppgav lagstiftaren att dessa artiklar reglerar situationer där personer är undantagna från att anses som flyktingar på grund av att de inte är i behov av ytterligare skydd. Huruvida en person redan åtnjuter tillräckligt skydd var enligt lagstiftaren en sak som skulle beaktas vid prövningen av om personen i fråga riskerar förföljelse. Därför ansåg lagstiftaren att undantagen i artikel 12.1 a och 12.1 b rymdes inom flyktingdefinitionen i 4 kap. 1 § UtlL och inte uttryckligen behövde anges i lagtexten.³⁵⁹

Angående artikel 12.1 a andra meningen, uppgav lagstiftaren att ”en utlänning som har erhållit sådant skydd eller bistånd som anges i artikel 12.1 a kommer att omfattas av flyktingdefinitionen om detta skydd eller bistånd av någon anledning upphör. Därmed saknas skäl att särskilt reglera den situationen.”³⁶⁰

En person som uppfyller flyktingdefinitionen i 4 kap. 1 § UtlL och som inte är utesluten från att anses som flykting enligt 4 kap. 2 b § UtlL ska beviljas flyktingstatusförklaring enligt 4 kap. 3 § UtlL. I 4 kap. 3 a § UtlL finns motsvarande bestämmelse avseende alternativt skyddsstatusförklaring och övrig skyddsstatusförklaring. Frågan om statusförklaring prövas normalt samtidigt som frågan om uppehållstillstånd. Det är dock även möjligt för en person att ansöka om statusförklaring vid ett senare tillfälle (4 kap. 3 c § UtlL). En statusförklaring ska återkallas om det kommer fram att personen ifråga inte kan anses vara flykting, alternativt skyddsbehövande eller övrig skyddsbehövande (4 kap. 5 c § UtlL).

Bestämmelserna om statusförklaring infördes i utlänningslagen för att anpassa lagen till skyddsgrundsdirektivets krav på att de personer som betraktas som flyktingar eller alternativt skyddsbehövande ska beviljas en sådan statusförklaring.³⁶¹ Tidigare innehöll utlänningslagen regler om en flykting kunde erhålla en flyktingförklaring. En sådan utfärdades dock endast på begäran av flyktingen och följde inte som en obligatorisk konsekvens av att en person ansågs vara flykting, vilket statusförklaringen gör.³⁶²

Utlänningslagen är dock inte helt anpassad efter skyddsgrundsdirektivets systematik. I direktivet kopplas de förmåner som anges i direktivet, till exempel uppehållstillstånd, till den beviljade statusen. Enligt utlänningslagen har flyktingar och alternativt skyddsbehövande visserligen rätt till uppehållstillstånd. Förutsättningarna för att beviljas uppehållstillstånd

³⁵⁹ Prop. 2009/10:31 s. 106. I SOU 2006:6 s. 129 föreslogs det däremot att en bestämmelse som motsvarade artikel 1 D första stycket och därmed artikel 12.1 a första meningen skulle inkluderas i 4 kap. 2 a § UtlL.

³⁶⁰ Prop. 2009/10:31 s. 106.

³⁶¹ Prop. 2009/10:31 s. 97-98, 109-111, 122-123. Artikel 13 och 18 i skyddsgrundsdirektivet.

³⁶² Prop. 2009/10:31 s. 73.

korresponderar också med förutsättningarna att beviljas statusförklaring och prövning av status och uppehållstillstånd ska göras i ett sammanhang. Upphållstillståndet är dock inte direkt kopplat till statusförklaringen, så som det är i direktivet.³⁶³

Rätten till uppehållstillstånd för skyddsbehövande regleras i 5 kap. 1 § UtlL. Enligt denna bestämmelse har flyktingar, alternativt skyddsbehövande och övriga skyddsbehövande som befinner sig i Sverige rätt till uppehållstillstånd. Upphållstillståndet ska vara permanent eller gälla i minst tre år, om inte tvingande hänsyn till den nationella säkerheten eller den allmänna ordningen kräver en kortare giltighetstid. Upphållstillståndet får dock inte ha en kortare giltighetstid än ett år. Huvudregeln är att en person som beviljas uppehållstillstånd på grund av skyddsbehov ska beviljas permanent uppehållstillstånd.³⁶⁴

En flykting, samt andra statslösa personer, har vidare rätt att beviljas resedokument enligt 4 kap. 4 § UtlL. Resedokument ska utfärdas i de fall som anges i Flyktingkonventionen, 1954 års konvention om statslösa personers rättsliga ställning och 1957 års konvention om flyktingar som är sjömän (2 kap. 7 § UtlF). Det är mer förmånligt att beviljas resedokument enligt Flyktingkonventionen. Därför ska en sökandes rätt till resedokument enligt denna konvention prövas i första hand.³⁶⁵

Principen om non-refoulement säkras i utlänningslagen genom bestämmelserna i 12 kap. UtlL om verkställighetshinder. 12 kap. 2 § UtlL motsvarar artikel 33 i Flyktingkonventionen och anger att avvisning eller utvisning inte får verkställas till ett land där en person riskerar förföljelse eller där personen inte är skyddad mot att skickas vidare till ett land där hen riskerar förföljelse. Enligt 12 kap. 1 § UtlL råder ett absolut förbud mot att verkställa en utvisning eller avvisning om det finns skälig anledning att anta att utlännen skulle vara i fara att straffas med döden eller att utsättas för kroppsstraff, tortyr eller annan omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning eller inte vara skyddad mot att sändas vidare till ett annat land där utlännen skulle vara i sådan fara.³⁶⁶

Att det föreligger verkställighetshinder kan utgöra grund för att bevilja en person ett tidsbegränsat uppehållstillstånd (5 kap. 11 § UtlL) även om personen inte har rätt till uppehållstillstånd enligt 5 kap. 1 § UtlL. Vidare kan en asylsökande, som inte anses vara

³⁶³ Prop. 2009/10:31 s. 97-98.

³⁶⁴ Prop. 2009/10:31 s. 141, med hänvisning till prop. 1983/84:144 s. 86 ff. Se även MIG 2011:4.

³⁶⁵ Se MIG 2009:6.

³⁶⁶ Detta motsvarar vad som gäller enligt artikel 3 i FN:s Tortyrkonvention och artikel 3 i Europakonventionen, se Wilton Wahren 2012 s. 78.

skyddsbehövande, beviljas uppehållstillstånd på grund av att det föreligger synnerligen ömmande omständigheter som medför att hen bör tillåtas stanna i Sverige (5 kap. 6 § UtlL).

4.4 Vägledande beslut från Utlänningsnämnden och regeringen

De finns än så länge ingen praxis från Migrationsöverdomstolen som behandlar artikel 1 D i Flyktingkonventionen eller artikel 12.1 a i skyddsgrundsdirektivet. De publicerade avgöranden som finns på området utgörs av två vägledande avgöranden från den numera avskaffade Utlänningsnämnden samt ett vägledande avgörande från regeringen.³⁶⁷ Som jag diskuterade i avsnitt 1.5 kan prejudikatvärdet av dessa avgöranden ifrågasättas, bland annat på grund av att lagstiftningen har ändrats sedan de meddelades samt att den EU-rättsliga regleringen och EU-domstolens praxis tillkommit. Dessa avgöranden nämns inte heller när artikel 12.1 a diskuteras i förarbetena till den nuvarande utlänningslagen.³⁶⁸ Avgörandena visar dock hur Utlänningsnämnden och regeringen ansåg att artikel 1 D skulle tolkas och tillämpas, vid tiden för dessa beslut, och de har fått en fortsatt stor betydelse i praktiken.³⁶⁹

4.4.1 UN 47-92

A sökte asyl i Sverige 1989. Han var en statslös palestinier från Libanon och var registrerad hos UNRWA. Migrationsverket ansåg att A inte uppfyllde flyktingdefinitionen och att uppehållstillstånd inte heller kunde beviljas på någon annan grund. Hans ansökan om asyl och uppehållstillstånd avslogs därför. Likaså avslogs hans ansökan om främlingspass, flyktingförklaring och resedokument. A överklagade beslutet till Utlänningsnämnden.

Utlänningsnämnden delade Migrationsverkets bedömning att A inte löpte risk för förföljelse i Libanon och att han därför inte hade rätt till asyl i Sverige. Han hade dock rätt till uppehållstillstånd enligt en tillfällig förordning.

Utlänningsnämnden citerade sedan artikel 1 D i Flyktingkonventionen och konstaterade att A före inresan till Sverige hade erhållit bistånd från UNRWA. Eftersom A nu hade beviljats uppehållstillstånd i Sverige fick UNRWA:s bistånd anses ha upphört. A skulle därför enligt artikel 1 D i Flyktingkonventionen beviljas resedokument utan prövning i sak. Eftersom A med stöd av Flyktingkonventionen hade rätt till resedokument skulle han även beviljas flyktingförklaring, enligt dåvarande 3 kap. 6 § UtlL.

³⁶⁷ UN 47-92, UN 464-04 och reg. 98-03.

³⁶⁸ Se prop. 2009/10:31 s. 106.

³⁶⁹ Se nedan, avsnitt 4.5 och 4.6.1, angående Migrationsverkets uppfattning som följer de vägledande besluten och Migrationsdomstolen i Göteborgs dom i mål nr UM 5338-12 där domstolen hänvisar till reg. 98-03.

4.4.2 Reg. 98-03

Detta ärende gällde en palestinier från Gaza, A, som sökte asyl i Sverige i början av 1998. Migrationsverket fattade inget beslut i ärendet utan överlämnade det till regeringen för avgörande. Regeringen fann att A inte uppfyllde kraven för att vara flykting. Han var dock i behov av skydd enligt ett annat lagrum och kunde inte under dåvarande omständigheter utvisas till Gaza eller övriga delar under palestinskt självstyre. Han beviljades därför ett tidsbegränsat uppehållstillstånd som gällde i ett år.

Regeringen citerade artikel 1 D i Flyktingkonventionen och konstaterade att om det registreringskort som A hade gett in var äkta, hade han före inresan fått eller varit berättigad till bistånd från UNRWA. Eftersom A endast hade fått ett tidsbegränsat uppehållstillstånd, och inte ett permanent, kunde dock UNRWA:s bistånd inte anses ha upphört. Därmed var A inte berättigad till resedokument och flyktingförklaring enligt artikel 1 D.

4.4.3 UN 464-04

Detta avgörande gällde frågan om huruvida en person faktiskt behövde vara registrerad hos UNRWA för att omfattas av artikel 1 D i Flyktingkonventionen eller om det räckte att personen i fråga var berättigad till sådan registrering.

A var en statslös palestinier som var född och uppvuxen i Saudiarabien. Han hade varit tvungen att lämna Saudiarabien på grund av att hans uppehållstillstånd drogs in. Han var inte registrerad hos UNRWA, men hans farfar hade blivit flykting i samband med 1948 års konflikt och både hans farfar och hans far var registrerade hos UNRWA. A var därmed, som ättling till en 1948 års palestinaflykting, berättigad till sådan registrering.

Migrationsverket anförde att A inte uppfyllde kraven för att anses som flykting enligt utlänningslagen. Eftersom han inte var registrerad hos UNRWA kunde han inte heller beviljas resedokument och flyktingförklaring på denna grund. Migrationsverket beviljade dock A ett permanent uppehållstillstånd på humanitära grunder, vilket främst motiverades av att en verkställighet till Saudiarabien var förenad med stora svårigheter.

Utlänningsnämnden delade Migrationsverkets bedömning att A inte löpte risk för förföljelse i Saudiarabien och att han därmed inte var att betrakta som skyddsbehövande. Nämnden delade dock inte Migrationsverkets bedömning av betydelsen av registrering hos UNRWA.

Utlänningsnämnden redogjorde för innehållet i artikel 1 D i Flyktingkonventionen och för UNHCR:s riktlinjer om denna artikel från 2002. Utlänningsnämnden konstaterade att det av UNHCR:s riktlinjer framgick att artikel 1 D bland annat omfattade personer som enligt FN:s generalförsamlings resolution 194 (III) av den 11 december 1948 är flyktingar eftersom de fördrevs från den del av Palestina som blev Israel och inte kan återvända dit. Riktlinjerna uppgav vidare att inte endast palestinska flyktingar som var registrerade hos UNRWA omfattades av artikel 1 D utan även de som aldrig registrerats men som var berättigade till det. Det framgick även att om en sådan person befann sig utanför UNRWA:s verksamhetsområde var hon eller han istället berättigad till de fördelar som Flyktingkonventionen gav samt att detta gällde även om personen ifråga aldrig hade uppehållit sig inom UNRWA:s område.

Efter denna genomgång av UNHCR:s riktlinjer uppgav nämnden att A visserligen var född och uppvuxen i Saudiarabien och aldrig hade bott inom UNRWA:s mandatområde. Hennes far och farfar var dock registrerade som 1948 års flyktingar och A var att betrakta som en palestinsk flykting med stöd av resolution 194 (III). A var alltså före inresan till Sverige berättigad till registrering hos UNRWA. Genom att han beviljats permanent uppehållstillstånd i Sverige fick den möjligheten anses ha upphört. Därmed skulle han enligt artikel 1 D i Flyktingkonventionen och med stöd av UNHCR:s riktlinjer erhålla resedokument, utan prövning i sak. Vid denna utgång skulle även flyktingförklaring utfärdas för honom.

4.5 Migrationsverkets uppfattning

Migrationsverkets uppfattning om hur en viss bestämmelse ska tolkas och tillämpas är ingen bindande rättskälla, men får stor praktisk betydelse för den asylsökande. Migrationsverkets uppfattning visar även hur en av de centrala aktörerna i asylprocessen anser att artikel 1 D i Flyktingkonventionen bör tolkas och tillämpas i Sverige.

Om en person ansöker om uppehållstillstånd i Sverige och åberopar skyddsskäl görs en bedömning av om personen är flykting, alternativt skyddsbehövande eller övrig skyddsbehövande enligt 4 kap. 1-2 a §§ UtlL. Vid denna bedömning ska, enligt Migrationsverket, inte palestinska flyktingar som är berättigade till stöd från UNRWA behandlas på något särskilt sätt, utan en individuell prövning av deras skyddsbehov görs på samma sätt som för alla andra asylsökanden.³⁷⁰

³⁷⁰ Intervju med Erja Jalonen, teamledare på asylprövningsenheten på Migrationsverket i Uppsala, 2013-03-19. Se även Migrationsverket, Handbok för migrationsärenden, uppdaterad 2013-01-25, Migrationsverket, Tre

Statslösa palestiniers skyddsbehov prövas mot det land där de tidigare haft sin vanliga vistelseort enligt 4 kap. 1 § tredje stycket, 4 kap. 2 § tredje stycket och 4 kap. 2a § tredje stycket UtL. Det faktum att de är statslösa palestinier och vilken status de har i deras tidigare vistelseland kan beaktas vid bedömningen om de har ett individuellt skyddsbehov, men utgör inte ensamt skäl för att de ska erkännas som flyktingar.³⁷¹

Artikel 1 D i Flyktingkonventionen och motsvarande bestämmelse i artikel 12.1 a i skyddsgrundsdirektivet får alltså ingen betydelse för om personen ifråga anses vara flykting enligt 4 kap. 1 § UtL eller på annat sätt anses vara skyddsbehövande. Dessa bestämmelser får därmed inte heller någon betydelse för huruvida personen beviljas uppehållstillstånd eller inte.

Enligt Migrationsverket aktualiseras artikel 1 D i Flyktingkonventionen först om en statslös palestinier beviljas permanent uppehållstillstånd. En palestinier som är berättigad till registrering hos UNRWA som beviljas permanent uppehållstillstånd, oavsett på vilken grund detta beviljas, beviljas även resedokument enligt 4 kap. 4 § UtL samt flyktingstatusförklaring enligt 4 kap. 3 § UtL, även om personen ifråga inte uppfyller flyktingdefinitionen i 4 kap. 1 § UtL. Detta görs med hänvisning till artikel 1 D i Flyktingkonventionen.³⁷²

Om en palestinier endast beviljas ett tidsbegränsat uppehållstillstånd anses inte skyddet från UNRWA ha upphört och artikel 1 D aktualiseras därmed inte. Detta framgår inte uttryckligen av Migrationsverkets handbok. Där anges att personer som är berättigade till registrering hos UNRWA som beviljas folkbokföringsgrundande uppehållstillstånd har rätt till resedokument och flyktingstatusförklaring enligt artikel 1 D.³⁷³ Även ett tidsbegränsat uppehållstillstånd kan vara folkbokföringsgrundande.³⁷⁴ Erja Jalonen, teamledare på asylprövningsenheten i

klargörande beslut från Migrationsverket angående statslösa palestinier från Västbanken och Gaza. Palestinska områdena, 2007-03-13 samt Migrationsverket, Två klargörande beslut rörande skyddsbehov för statslösa palestinier i förhållande till Gaza, 2008-05-13, där ingen särbehandling av palestinier vid bedömningen av flyktingskap eller annat skyddsbehov rekommenderas. Inte heller i Migrationsverket, Rättsligt ställningstagande angående säkerhetssituationen i Syrien, RCI 14/2012 nämns något om en särskild bedömning för palestinier.

³⁷¹ Intervju med Erja Jalonen, teamledare på asylprövningsenheten på Migrationsverket i Uppsala, 2013-03-19.

Se även Migrationsverket, Rättschefens rättsliga ställningstagande angående flykting- och skyddsbehovsbedömningar rörande sökande som tillhör särskilt utsatta grupper, RCI 11/2009.

³⁷² Detta framgår av Migrationsverket, Handbok för migrationsärenden, uppdaterad 2013-01-25, avsnittet om resedokument s. 6 samt Migrationsverket, Rättschefens rättsliga ställningstagande angående situationen på Gazaremsan och frågan om uppehållstillstånd enligt 5 kap. 6 § utlänningslagen, RCI 05/2010 s.10. Se även Migrationsverket, Tre klargörande beslut från Migrationsverket angående statslösa palestinier från Västbanken och Gaza. Palestinska områdena, 2007-03-13 och Migrationsverket, Två klargörande beslut rörande skyddsbehov för statslösa palestinier i förhållande till Gaza, 2008-05-13. Denna tillämpning bekräftades även av Erja Jalonen, teamledare på asylprövningsenheten på Migrationsverket i Uppsala, vid en intervju 2013-03-19.

³⁷³ Migrationsverket, Handbok för migrationsärenden, uppdaterad 2013-01-25 avsnittet om resedokument s. 6.

³⁷⁴ Se folkbokföringslagen 3 och 4 §§. Se även Migrationsverket, Skyddsbehövande syrier omfattas av etableringsinsatser, 2012-08-08.

Uppsala, angav dock att resedokument och flyktingstatusförklaring baserat på artikel 1 D i Flyktingkonventionen endast ges till personer som fått permanent uppehållstillstånd. Att detta är Migrationsverkets uppfattning bekräftas även av verkets inställning i de mål som redogörs för nedan.³⁷⁵

Enligt Migrationsverkets handbok är det endast personer som är berättigade till registrering hos UNRWA som palestinaflyktingar som kan få resedokument och flyktingstatusförklaring enligt den speciella ordning som beskrivs ovan.³⁷⁶ Personer som har rätt till stöd från UNRWA utan registrering, så som de palestinier som fördrevs till följd av 1967 års konflikt och senare stridigheter, kan alltså inte dra nytta av denna särskilda behandling. Detta bekräftades även av Erja Jalonen, teamledare på asylprövningsenheten i Uppsala.³⁷⁷

Enligt Erja Jalonen kan både personer som är registrerade hos UNRWA och personer som är berättigade till registrering, men som inte faktiskt har registrerat sig, beviljas resedokument och flyktingstatusförklaring enligt denna särskilda ordning.³⁷⁸ Detta stöds även av Migrationsverkets handbok som hänvisar till personer som ”är berättigade till registrering”.³⁷⁹ Strax därefter uppger dock handboken ”[a]tt endast palestinier som faktiskt erhåller hjälp från UNRWA och inte de som har rätt till hjälp får flyktingstatus framgår bland annat av EU domstolens dom i mål C-31/09”.³⁸⁰ Detta uttalande väcker tvivel kring om Migrationsverket verkligen anser att det räcker att personen ifråga är berättigad till registrering hos UNRWA. Med hänvisning till vad Erja Jalonen uppgav förefaller detta dock vara uppfattningen ute i den handläggande verksamheten.

Denna genomgång av Migrationsverkets vägledande dokument och uppgifter från en teamledare på asylprövningsenheten i Uppsala visar tydligt att Migrationsverkets uppfattning om tillämpningen av artikel 1 D i Flyktingkonventionen följer de vägledande beslut från Utlänningsnämnden och regeringen som redogjorts för ovan, även om dessa beslut inte uttryckligen nämns i Migrationsverkets vägledande dokument.

³⁷⁵ Se avsnitt 4.6.

³⁷⁶ Migrationsverket, Handbok för migrationsärenden, uppdaterad 2013-01-25, avsnittet om resedokument s. 6.

³⁷⁷ Intervju med Erja Jalonen, teamledare på asylprövningsenheten på Migrationsverket i Uppsala, 2013-03-19.

³⁷⁸ Intervju med Erja Jalonen, teamledare på asylprövningsenheten på Migrationsverket i Uppsala, 2013-03-19.

³⁷⁹ Migrationsverket, Handbok för migrationsärenden, uppdaterad 2013-01-25, avsnittet om resedokument s. 6.

³⁸⁰ Migrationsverket, Handbok för migrationsärenden, uppdaterad 2013-01-25, avsnittet om resedokument s. 6.

Erja Jalonen uppgav att Migrationsverket hittills har varit nöjda med den ovan beskrivna tillämpningen av artikel 1 D.³⁸¹ Nyligen har den dock underkänts i ett avgörande från Migrationsdomstolen i Stockholm, samtidigt som Migrationsdomstolen i Göteborg i ett liknande mål upprätthållit Migrationsverkets beslut.

4.6 Olika uppfattningar hos migrationsdomstolarna

Migrationsdomstolarnas beslut är, som nämnts i avsnitt 1.5, inte prejudikatbildande så som praxis från Migrationsöverdomstolen är. Dock kan migrationsdomstolarnas beslut och deras argumentation visa hur de anser att artikel 1 D i Flyktingkonventionen och artikel a 12.1 i skyddsgrundsdirektivet bör tolkas och tillämpas. Det framkommer av de två utvalda målen som redogörs för nedan att det råder olika uppfattningar i denna fråga.

4.6.1 Migrationsdomstolen i Göteborgs dom i mål UM 5338-12

S.K, en statslös palestinier från Syrien som var registrerad hos UNRWA, ansökte om uppehålls- och arbetstillstånd i Sverige med åberopande av skyddsskäl. Migrationsverket bedömde att S.K. inte hade gjort sannolikt att hon var att betrakta som flykting och att hon därmed inte kunde beviljas flyktingstatusförklaring. På grund av den rådande situationen i Syrien var hon dock att anse som alternativt skyddsbehövande. Migrationsverket beviljade därför S.K. alternativ skyddsstatusförklaring samt ett tidsbegränsat uppehållstillstånd gällande i tre år. Upphållstillståndet var tidsbegränsat eftersom den nuvarande situationen i Syrien inte ansågs vara beständig. Artikel 1 D i Flyktingkonventionen eller artikel 12.1 a i skyddsgrundsdirektivet berördes inte i Migrationsverkets beslut.

S.K. överklagade beslutet och yrkade på att hon skulle beviljas permanent uppehållstillstånd samt flyktingstatusförklaring. Hon anförde bland annat att hon befann sig utanför UNRWA:s område på grund av inbördeskriget i Syrien. Därmed hade UNRWA:s bistånd upphört och hon var i enlighet med artikel 1 D i Flyktingkonventionen att betrakta som flykting.

Migrationsverket anförde som svar att UNRWA:s ansvar inte bedöms ha upphört om en person får ett tidsbegränsat uppehållstillstånd.

Migrationsdomstolen ansåg att beslutet att bevilja S.K. ett tidsbegränsat uppehållstillstånd inte var överklagbart och att detta yrkande därför skulle avvisas. Domstolen prövade dock frågan om S.K. skulle beviljas flyktingstatusförklaring.

³⁸¹ Intervju med Erja Jalonen, teamledare på asylprövningsenheten på Migrationsverket i Uppsala, 2013-03-19.

Migrationsdomstolen ansåg att S.K. inte hade gjort sannolikt att hon kände en välgrundad fruktan för förföljelse. För att flyktingstatus skulle beviljas en person som varit registrerad hos UNRWA krävdes det, enligt domstolen, att personen befann sig utanför organets verksamhetsområde och att UNRWA:s konkreta bistånd hade upphört. Migrationsdomstolen hänvisade till EU-domstolens avgörande i mål i C-364/11 och uppgav att det inte fanns någon automatisk rätt att beviljas flyktingstatus. Domstolen uttalade sedan att UNRWA:s bistånd inte kunde anses ha upphört om permanent uppehållstillstånd inte beviljats och att överklagandet därför skulle avslås. Som stöd för detta hänvisade domstolen till regeringens vägledande beslut, reg. 98-03.

Detta mål har överklagats av S.K. till Migrationsöverdomstolen.³⁸² Migrationsdomstolen har ännu inte fattat något beslut om prövningstillstånd.³⁸³

4.6.2 Migrationsdomstolen i Stockholms dom i mål UM 9159-12

R.K., även han en UNRWA-registrerad statslös palestiniere från Syrien, ansökte om asyl i Sverige. Migrationsverket ansåg att R.K. inte hade gjort sannolikt att han var att anse som flykting och han beviljades därför inte flyktingstatusförklaring. Med hänvisning till säkerhetssituationen i Syrien ansågs R.K. dock vara alternativt skyddsbehövande. Han beviljades ett tidsbegränsat uppehållstillstånd gällande i tre år samt alternativ skyddsstatusförklaring. Upphållstillståndet var tidsbegränsat eftersom den nuvarande situationen i Syrien inte ansågs vara beständig. Artikel 1 D i Flyktingkonventionen eller artikel 12.1 a i skyddsgrundsdirektivet berördes inte i Migrationsverkets beslut.

R.K. överklagade Migrationsverkets beslut och yrkade att han skulle beviljas permanent uppehållstillstånd och flyktingstatusförklaring.

Migrationsdomstolen delade Migrationsverkets bedömning att R.K. inte hade några individuella skyddsskäl. Domstolen gick sedan vidare till att pröva betydelsen av att R.K. var en statslös palestiniere registrerad hos UNRWA.

Migrationsdomstolen konstaterade att EU-domstolen, i mål C-364/11, slagit fast att statslösa personer har rätt till flyktingstatus om de av något skäl inte längre kan begagna sig av det skydd de tidigare haft från ett FN-organ, givet att skyddet eller biståndet har upphört på grund av orsaker som ligger utanför personens kontroll. Det ankommer på behöriga nationella

³⁸² Migrationsöverdomstolen, mål nr UM 1590-13.

³⁸³ Jag har senast kontrollerat status på Migrationsöverdomstolens mål nr UM 1590-13 den 8 maj 2013.

myndigheter i den medlemsstat där asylansökan lämnats in att vid den individuella bedömningen kontrollera om sökanden har varit tvungen att lämna organets verksamhetsområde. Det är fallet om sökandens personliga säkerhet är allvarligt hotad och organet saknat möjlighet att inom området garantera hen sådana levnadsförhållanden som överensstämmer med organets uppdrag. När de berörda myndigheterna i den medlemsstat som är ansvarig för asylprövningen har fastställt att skyddet eller biståndet från det aktuella FN-organet har upphört, ska medlemsstaten erkänna den asylsökande som flykting i den mening som avses i artikel 2 c i direktivet om hen inte omfattas av undantagen i artikel 12.1 b eller 12.2 och 12.3 i direktivet.

Efter denna genomgång av EU-domstolens praxis uttalade Migrationsdomstolen att det var ostridigt att R.K. var en palestinsk flykting och UNRWA-registrerad i Syrien samt att säkerhetssituationen i Syrien var sådan att något skydd inte kunde beredas av något organ i landet. Därmed var det inte ifrågasatt att R.K. tvingats lämna UNRWA:s verksamhetsområde på grund av faktorer som han inte kunnat påverka eller kontrollera eller att hans personliga säkerhet varit allvarligt hotad och att UNRWA saknat möjlighet att, inom området, garantera honom sådana levnadsförhållanden som överensstämmer med FN:s uppdrag. R.K. var därmed berättigad till flyktingstatusförklaring i enlighet med bestämmelserna i skyddsgrundsdirektivet och Flyktingkonventionen.

Migrationsdomstolen behandlade sedan frågan om uppehållstillståndets längd. Domstolen konstaterade att huvudregeln enligt förarbetena är att flyktingar ska beviljas permanent uppehållstillstånd. Domstolen fann inga skäl att frångå denna huvudregel och beviljade därför R.K. permanent uppehållstillstånd.

Migrationsverket har överklagat denna dom till Migrationsöverdomstolen.³⁸⁴ Migrationsverket anför i sitt yttrande att verkets uppfattning är skyddet från UNRWA inte kan anses ha upphört då en person beviljas ett tidsbegränsat uppehållstillstånd. Migrationsverket hänvisar till regeringens vägledande beslut reg. 98-03 och uppger att verkets bedömning är att EU-domstolens dom i mål C-364/11 El Kott m.fl. inte förändrar denna praxis.³⁸⁵ Migrationsöverdomstolen har inte fattat något beslut om prövningstillstånd ännu.³⁸⁶

³⁸⁴ Migrationsöverdomstolen, mål nr UM 2043-13.

³⁸⁵ Migrationsverkets yttrande i Migrationsöverdomstolens mål nr UM 2043-13, 2013-04-22.

³⁸⁶ Jag har senast kontrollerat status på Migrationsöverdomstolens mål nr UM 2043-13 den 8 maj 2013.

4.7 Slutsatser

4.7.1 Flyktingkonventionens och EU-rättens inflytande i svensk rätt

Svensk rätt på flyktingområdet är starkt påverkad av både Flyktingkonventionen och den EU-rättsliga regleringen. Sverige är som stat folkrättsligt bunden av Flyktingkonventionen. Många bestämmelser i utlänningslagen bygger också på konventionen och den ska beaktas vid tolkningen av svensk rätt i enlighet med principen om fördragskonform tolkning. Flyktingkonventionen utgör dock inte svensk lag. Den är inte direkt tillämplig vid svenska domstolar och myndigheter och den kan inte användas för att bortse från motstridig nationell lagstiftning på det sätt som EU-rätten kan. Den EU-rättsliga regleringen får därmed ett mer påtagligt och direkt inflytande i svensk rätt genom principerna om direkt effekt och EU-rättens företräde.

4.7.2 Artikel 12.1 a i skyddsgrundsdirektivet och EU-domstolens praxis

Artikel 12.1 a i skyddsgrundsdirektivet innehåller en bestämmelse som nästan ordagrant motsvarar, och direkt hänvisar till, artikel 1 D i Flyktingkonventionen. Innebörden av denna bestämmelse har klargjorts av EU-domstolen i två förhandsavgöranden. Medlemsstaterna är bundna av den tolkning av EU-rätten som EU-domstolen har gjort.³⁸⁷

Enligt EU-domstolen innebär artikel 12.1 a första meningen att palestinska flyktingar som konkret begagnat sig av stöd från UNRWA innan de söker asyl i en medlemsstat inte kan beviljas flyktingstatus, om inte stödet från UNRWA har upphört i enlighet med artikel 12.1 a andra meningen. Stödet från UNRWA har upphört i enlighet med andra meningen om en person tvingats att lämna UNRWA:s område på grund av omständigheter utanför vederbörandes kontroll. Om så är fallet ska personen ifråga utan vidare erkännas som flykting och beviljas flyktingstatusförklaring, utan att behöva uppfylla definitionen i artikel 2 c. Personen har till följd av detta rätt att ta del av de förmåner som följer av flyktingstatusen, bland annat uppehållstillstånd enligt artikel 24. Detta gäller under förutsättning att personen ifråga inte är undantagen från flyktingstatus enligt några andra bestämmelser i direktivet.

4.7.3 Genomförandet av artikel 12.1 a i Sverige och betydelsen av direkt effekt

Varken uteslutningsregeln i första meningen i artikel 12.1 a eller bestämmelsen i andra meningen återspeglas i svensk lagstiftning. Den svenska lagstiftarens uttalande om att artikel

³⁸⁷ Chalmers m.fl. 2010 s. 169-171.

12.1 a kan beaktas inom ramen för 4 kap. 1 § UtL blir i ljuset av EU-domstolens praxis ohållbart. En person som omfattas av artikel 12.1 a första meningen är utesluten från flyktingstatus och då får hen inte ges sådan status, även om hen uppfyller kriterierna 4 kap. 1 § UtL.³⁸⁸ Vidare, om skyddet eller biståndet har upphört i enlighet med artikel 12.1 a andra meningen ska personen ifråga utan vidare erkännas som flykting och ges flyktingstatus, utan att behöva uppfylla den ordinarie flyktingdefinitionen. Alltså kan artikel 12.1 a inte beaktas inom ramen för 4 kap. 1 § UtL.

Skyddsgrundsdirektivet är ett minimidirektiv. Medlemsstaterna får uttryckligen införa eller behålla förmånligare bestämmelser för att fastställa vem som ska betraktas som flykting eller alternativt skyddsbehövande samt för att fastställa innebörden av internationellt skydd, så länge dessa bestämmelser är förenliga med direktivet (artikel 3). Vissa artiklar i direktivet är dessutom fakultativa. Artikel 12.1 a är dock formulerad i tvingande ordalag. En person *kan inte* ges flyktingstatus om förhållandena i första meningen föreligger och *ska* automatiskt komma i åtnjutande av förmånerna i direktivet om andra meningen är tillämplig.

Att avvika från artikel 12.1 a genom att erkänna en person som flykting trots att hen är utesluten enligt 12.1 a första meningen utgör en mer förmånlig behandling. Detta bör dock inte anses vara förenligt med direktivet eftersom det strider mot en artikel som är formulerad i tvingande ordalag och som uttryckligen utesluter vissa personer från flyktingstatus. Det motverkar även de syften som kommer till uttryck i direktivets ingress.³⁸⁹ Denna uppfattning uttrycktes även i SOU 2006:6. Utredarna ansåg att artikel 12 utgjorde en sorts ”maximinorm”, som innebar att medlemsstaterna inte fick inkludera personer som var uteslutna enligt denna bestämmelse.³⁹⁰

Att göra en bedömning enligt den ordinarie flyktingdefinitionen trots att personen i fråga ska beviljas flyktingstatusförklaring enligt artikel 12.1 a andra meningen är dessutom inte en förmånligare behandling. EU-domstolen har därtill uttryckligen avvisat en sådan tillämpning i mål C-364/11 El Kott m.fl. mot Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal. En sådan avvikelse från skyddsgrundsdirektivet kan därmed inte vara tillåten.

³⁸⁸ En situation som dock förefaller osannolik eftersom skyddet eller biståndet från UNRWA antagligen anses ha upphört i dessa fall. Det går emellertid inte att utesluta att en sådan situation skulle kunna uppstå.

³⁸⁹ Se skäl 6 i ingressen om att syftet är att garantera att medlemsstaterna tillämpar gemensamma kriterier och skäl 17 som anger att det är nödvändigt att införa gemensamma kriterier för när en person ska erkännas som flykting.

³⁹⁰ SOU 2006:6 s. 69-70. Se även Hailbronner 2010 s. 24-27.

Därmed kan artikel 12.1 a i skyddsgrundsdirektivet inte anses ha genomförts på ett korrekt sätt i svensk rätt. Artikel 12.1 a är ovillkorlig samt bör betraktas som tillräckligt klar och precis. Därmed ska den tillämpas av svenska domstolar och myndigheter i enlighet med principen om direkt effekt. Att artikel 12.1 a har direkt effekt verkar även vara EU-domstolens uppfattning, även om de inte uttryckligt uttalade sig om detta i de ovan behandlade målen.³⁹¹

Svenska myndigheter och domstolar är alltså skyldiga att tillämpa artikel 12.1 a i skyddsgrundsdirektivet och att bortse från eventuell motstridig nationell lagstiftning. Artikel 12.1 a bör tillämpas i enlighet med EU-domstolens praxis, eftersom medlemsstaterna är bundna av EU-domstolens uttolkning av EU-rätten.³⁹²

4.7.4 Äldre vägledande beslut och Migrationsverkets uppfattning

Den tolkning och tillämpning av artikel 1 D i Flyktingkonventionen som följer av äldre vägledande beslut och som förespråkas av Migrationsverket, och som även fått visst stöd av Migrationsdomstolen i Göteborg, är enligt min bedömning inte förenlig med EU-domstolens praxis.

Enligt Migrationsverket, och de äldre vägledande besluten, ska artikel 1 D överhuvudtaget inte beaktas vid bedömningen av om en person är att anse som flykting eller inte. Bestämmelsen aktualiseras först efter att bedömningen av skyddsbehov har gjorts och om ett permanent uppehållstillstånd har beviljats. Om en person som är berättigad till registrering hos UNRWA beviljas ett permanent uppehållstillstånd anses biståndet från UNRWA ha upphört och personen beviljas då även resedokument enligt 4 kap. 4 § UtL samt flyktingstatusförklaring enligt 4 kap. 3 § UtL. Det är endast i denna situation som artikel 1 D aktualiseras. Om personen inte beviljas uppehållstillstånd eller endast beviljas ett tidsbegränsat uppehållstillstånd, så som exempelvis är fallet för de flesta asylsökanden från Syrien i dagsläget,³⁹³ anses biståndet från UNRWA inte ha upphört och artikel 1 D blir inte aktuell.

Denna tillämpning skiljer sig från EU-domstolens praxis på flera sätt. För det första tillämpas första meningen i artikel 12.1 a i skyddsgrundsdirektivet, som motsvarar första stycket i

³⁹¹ Se ovan avsnitt 4.2.1.

³⁹² Chalmers m.fl. 2010 s. 169-171.

³⁹³ Migrationsverket, Rättsligt ställningstagande angående säkerhetsituationen i Syrien, RCI 14/2012 samt Migrationsverket, Rättschefens kommentar med anledning av säkerhetsläget i Syrien, 2012-12-07.

artikel 1 D i Flyktingkonventionen, inte alls. Personer som erhållit stöd från UNRWA innan de söker asyl i Sverige anses inte vara uteslutna från flyktingstatus, utan kan beviljas sådan status om de uppfyller definitionen i 4 kap. 1 § UtlL. Enligt EU-domstolen ska dessa personer vara uteslutna från flyktingstatus om inte skyddet eller biståndet har upphört i den mening som avses i artikel 12.1 a andra meningen.

För det andra anser Migrationsverket, med stöd av reg. 98-03, att biståndet från UNRWA endast har upphört om personen ifråga beviljas permanent uppehållstillstånd.³⁹⁴ Detta överensstämmer inte med EU-domstolens uttalande om att stödet från UNRWA har upphört om personen ifråga tvingats lämna UNRWA:s område på grund av omständigheter utanför personens kontroll.³⁹⁵ Enligt EU-domstolen föregår denna fråga dessutom ett eventuellt beviljade av uppehållstillstånd. Upphållstillstånd är enligt direktivet en förmån som följer av att personen beviljas flyktingstatus och flyktingstatus ska beviljas om förutsättningarna i artikel 12.1 a andra meningen är uppfyllda.

För det tredje, enligt Utlänningsnämndens beslut i UN 464-04 kan resedokument och flyktingstatusförklaring med stöd av artikel 1 D i Flyktingkonventionen även ges till personer som endast är berättigade till registrering hos UNRWA. Det krävs inte att personen faktiskt är registrerad eller faktiskt erhållit stöd. Migrationsverkets uppfattning i denna fråga är något oklar, men vissa uttalanden i Migrationsverkets handbok tyder på att Migrationsverket anser är att det är tillräckligt att personen är berättigad till registrering. En intervju med en teamledare på asylprövningsenheten på Migrationsverket i Uppsala stöder också att denna uppfattning råder i den handläggande verksamheten. En sådan tillämpning strider mot EU-domstolens uttalande att artikel 1 D i Flyktingkonventionen och artikel 12.1 a i skyddsgrundsdirektivet endast omfattar personer som faktiskt begagnat sig av stöd från UNRWA innan de söker asyl. De som endast är berättigade till sådant stöd, men inte konkret begagnat sig av det, kan, enligt EU-domstolen, inte beviljas flyktingstatus med stöd av artikel 12.1 a andra meningen. Dessa personer ska istället bedömas enligt flyktingdefinitionen i artikel 2 c.

³⁹⁴ Denna uppfattning stöds även av Migrationsdomstolen i Göteborgs dom i mål nr UM 5338-12.

³⁹⁵ Att skyddet eller biståndet från UNRWA endast anses ha upphört om personen ifråga beviljas permanent uppehållstillstånd avviker även kraftigt från den tolkning som förespråkas i avsnitt 3.2.2.2 och 3.3 där skyddet eller biståndet från UNRWA anses ha upphört så fort personen ifråga befinner sig utanför UNRWA:s verksamhetsområde.

För det fjärde, enligt Migrationsverket kan resedokument och flyktingstatusförklaring med stöd av artikel 1 D i Flyktingkonventionen endast ges till personer som varit berättigade till registrering hos UNRWA som palestinaflyktingar, inte de som erhållit stöd från UNRWA utan registrering.³⁹⁶ EU-domstolen uttalade i mål C-31/09 Nawras Bolbol mot Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal att inte endast personer som var registrerade hos UNRWA kunde erhålla stöd från organet. Därför var registrering, enligt EU-domstolen, endast ett av möjliga bevis på att en person erhållit skydd eller bistånd från UNRWA. Även personer som begagnat sig av stöd från UNRWA utan registrering, exempelvis personer som fördrevs till följd av 1967 års konflikt, bör därför enligt EU-domstolens praxis beviljas flyktingstatus enligt andra meningen i artikel 12.1 a i skyddsgrundsdirektivet om skyddet eller biståndet upphört i enlighet denna bestämmelse.

4.7.5 Hur bör artikel 1 D i Flyktingkonventionen tolkas och tillämpas?

Till följd av EU-rättens företräde, principen om direkt effekt och då EU-domstolens uttolkning av EU-rätten är bindande för medlemsstaterna, bedömer jag att svenska myndigheter och domstolar bör tillämpa artikel 12.1 a i skyddsgrundsdirektivet, och därmed artikel 1 D i Flyktingkonventionen, på det sätt som angetts av EU-domstolen. Den tolkning och tillämpning av artikel 1 D som förespråkas av Migrationsverket och som framgår av äldre vägledande beslut är, som redogjort för ovan, inte förenlig med EU-domstolens praxis. Den tillämpning som bör göras är istället följande:

När en palestinsk flykting ansöker om asyl i Sverige måste det utredas om personen ifråga konkret begagnat sig av skydd eller bistånd från UNRWA innan hen sökte asyl i Sverige. Om så är fallet kan personen inte beviljas flyktingstatus, om inte skyddet eller biståndet har upphört i enlighet med artikel 12.1 a andra meningen. Skyddet eller biståndet ska anses ha upphört om personen ifråga varit tvungen att lämna UNRWA:s verksamhetsområde på grund av omständigheter som ligger utanför personens kontroll. Detta är fallet om vederbörandes personliga säkerhet är allvarligt hotad och UNRWA saknade möjlighet att inom området garantera hen sådana levnadsförhållanden som överensstämmer med organets uppdrag.

Om Migrationsverket eller en migrationsdomstol kommer fram till att detta är fallet innebär artikel 12.1 a andra meningen att de ”ska erkänna vederbörande som flykting i den mening som avses i artikel 2 c i direktivet och utan vidare ska bevilja den asylsökande flyktingstatus,

³⁹⁶ Denna tolkning skiljer sig även från den tolkning som förespråkas i avsnitt 3.2.2.1 och 3.3.

dock under förutsättning att han eller hon inte omfattas av artikel 12.1 b eller 12.2 och 12.3 i direktivet”.³⁹⁷

Till följd av flyktingstatusen har personen ifråga rätt till de förmåner och rättigheter som följer av artikel 20-34 i skyddsgrundsdirektivet och av utlänningslagen, exempelvis uppehållstillstånd och resedokument. Huvudregeln är, enligt förarbetena till utlänningslagen, att ett uppehållstillstånd som beviljas på grund av skyddsbehov ska vara permanent.³⁹⁸ Enligt lagtexten och enligt direktivet krävs dock endast att personen ifråga beviljas ett tidsbegränsat uppehållstillstånd som gäller i minst tre år. Det faktum att en person ansetts vara flykting och berättigad till flyktingstatus i enlighet med artikel 12.1 a och inte enligt den vanliga flyktingdefinitionen, kan eventuellt vara en anledning att avvika från huvudregeln om permanent uppehållstillstånd. I brist på praxis från Migrationsöverdomstolen finner jag det svårt att uttala mig om huruvida en person som beviljas flyktingstatusförklaring enligt artikel 12.1 a bör beviljas permanent eller tidsbegränsat uppehållstillstånd. I vart fall har personen ifråga rätt till ett tidsbegränsat uppehållstillstånd som gäller i minst tre år.

Palestinska flyktingar som söker asyl i Sverige och som inte tidigare begagnat sig av UNRWA:s bistånd omfattas enligt EU-domstolens tolkning inte av artikel 1 D i Flyktingkonventionen och artikel 12.1 a i skyddsgrundsdirektivet. Dessa personer är därmed inte uteslutna från att anses som flyktingar enligt dessa regler. De kan därför beviljas flyktingstatus och medföljande förmåner om de uppfyller definitionen i 4 kap. 1 § UtL.

Palestinska flyktingar som erhållit stöd från UNRWA innan de söker asyl i Sverige, men där stödet inte anses ha upphört enligt 12.1 a andra meningen så som den uttolkats av EU-domstolen, kan som sagt inte beviljas flyktingstatus. De kan dock beviljas status som alternativt skyddsbehövande eller övrig skyddsbehövande samt uppehållstillstånd på denna grund om de uppfyller någon av dessa definitioner (4 kap. 2-2 a §§ UtL).

Enligt min bedömning är det på ovan beskrivna sätt som artikel 1 D i Flyktingkonventionen bör tillämpas enligt svensk rätt i ljuset av EU-rätten. När jag drar denna slutsats fäster jag stor vikt vid bestämmelserna i skyddsgrundsdirektivet, EU-domstolens praxis och EU-rättens ställning i svensk rätt.

³⁹⁷ Mål C-364/11, El Kott m.fl. mot Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal, punkt 81.

³⁹⁸ Prop. 2009/10:31 s. 141.

Denna slutsats måste dock betraktas som något osäker. Enligt min mening följer den av EU-domstolens praxis med beaktande av EU-rättens ställning i svensk rätt. Migrationsverket, en expertmyndighet på området, och Migrationsdomstolen i Göteborg har dock gjort en annan bedömning. Vägledande avgöranden från Migrationsöverdomstolen saknas.

Denna slutsats kan även problematiseras utifrån att den ovan beskrivna tillämpningen inte överensstämmer med den tolkning av Flyktingkonventionen som enligt resonemangen i kapitel 3 är mest förenlig med de folkrättsliga tolkningsreglerna i Wienkonventionen.³⁹⁹ Flyktingkonventionen utgör visserligen inte svensk lag men Sverige är folkrättsligt bunden av konventionen och svensk rätt ska även ska tolkas i ljuset av denna. Denna problematik kommer att diskuteras vidare i kapitel 5.

³⁹⁹ Se ovan avsnitt 3.2 och 3.3.

5 Diskussion

5.1 Uttolkningen av artikel 1 D i Flyktingkonventionen

Artikel 1 D i Flyktingkonventionen innehåller bara två meningar men ger upphov till en mängd tolkningsfrågor. Jag har utförligt diskuterat dessa olika tolkningsfrågor i kapitel 3. Där framgår att många olika tolkningar har föreslagits och att en mängd olika argument framförts till stöd för dessa.

Vissa av de föreslagna tolkningarna innebär en mycket restriktiv tillämpning av artikel 1 D, exempelvis genom att artikeln endast anses omfatta de som erhöll stöd från UNRWA före den 28 juli 1951, eller att artikeln endast anses vara tillämplig inom UNRWA:s verksamhetsområde. Sådana restriktiva tolkningar av artikel 1 D innebär att uteslutningsregeln i artikel 1 D första stycket tillämpas på mycket få palestinska flyktingar. De flesta anses istället inte vara uteslutna från Flyktingkonventionen och kan därmed erkännas som flyktingar och få rätt till konventionens förmåner om de uppfyller definitionen i artikel 1 A 2.

En sådan tolkning kan vid första anblick framstå som förmånligt för de palestinska flyktingarna eftersom de då inte är uteslutna från Flyktingkonventionen.⁴⁰⁰ En sådan tolkning ligger även i linje med tanken att Flyktingkonventionen införde en universell definition av vem som är att betrakta som flykting och ett universellt skyddssystem för dessa personer.⁴⁰¹

Emellertid innebär dessa restriktiva tolkningar även att en tillämpning av artikel 1 D andra stycket, och den förmånliga behandling som det innebär, aktualiseras för väldigt få palestinska flyktingar eller inga alls. Dessa olika restriktiva tolkningar är dessutom, i enlighet med de resonemang jag fört ovan, inte de som bäst överensstämmer med ordalydelsen i artikel 1 D mot bakgrund av bestämmelsens ändamål och syfte.⁴⁰²

Enligt min bedömning är den tolkning av artikel 1 D i Flyktingkonventionen som är mest förenlig med de folkrättsliga tolkningsregler som kodifierats i Wienkonventionen, följande:

Alla palestinska flyktingar som omfattas av UNRWA:s mandat omfattas av artikel 1 D i Flyktingkonventionen och är därmed uteslutna från konventionen i enlighet med första

⁴⁰⁰ Goodwin-Gill & McAdam 2007 s 160.

⁴⁰¹ Takkenberg 1998 s. 103.

⁴⁰² Se ovan avsnitt 3.2 och 3.3.

stycket, om inte skyddet eller biståndet från UNRWA har upphört i enlighet med andra stycket. Om skyddet eller biståndet har upphört har dessa personer automatiskt rätt att ta del av Flyktingkonventionens förmåner utan att behöva uppfylla flyktingdefinitionen i artikel 1 A 2, under förutsättning att personen i fråga inte omfattas av artikel 1 C, 1 E eller 1 F. Skyddet eller biståndet från UNRWA har, bland annat, upphört om personen ifråga befinner sig utanför UNRWA:s verksamhetsområde, oavsett av vilken anledning personen befinner sig utanför området och oavsett om personen kan återvända dit eller inte. De förmåner som vederbörande har rätt till enligt artikel 1 D andra stycket är de som föreskrivs i artikel 2-34 i Flyktingkonventionen.⁴⁰³

Denna tolkning innebär att alla palestinska flyktingar som omfattas av UNRWA:s mandat har rätt att ta del av förmånerna i Flyktingkonventionen utan att visa att de uppfyller flyktingdefinitionen i artikel 1 A 2 så länge de befinner sig utanför UNRWA:s verksamhetsområde, vilket de gör om de ansöker om asyl i Sverige eller någon annan konventionsstat. Detta innebär en fördelaktig behandling av dessa palestinska flyktingar eftersom det är lättare att visa att man befinner sig utanför UNRWA:s område, detta är närmast ett självklart konstaterande, än att visa att man hyser en välgrundad fruktan för förföljelse på grund av sin ras, religion, nationalitet, tillhörighet till viss samhällsgrupp eller politiska åskådning.⁴⁰⁴

Den av mig förespråkade tolkningen kan därför vara kontroversiell. Stater som har ett intresse av att begränsa sitt flyktingmottagande kan motsätta sig att palestinska flyktingar ska erkännas som flyktingar och få ta del av konventionens förmåner ”per automatik” så fort de befinner sig utanför UNRWA:s område. Detta kan vara en förklaring till att få konventionsstater har anammat denna tolkning,⁴⁰⁵ även om den förespråkas av UNHCR.⁴⁰⁶

⁴⁰³ Se ovan avsnitt 3.2 och 3.3.

⁴⁰⁴ Se Akram & Rempel 2004 s. 60 fotnot 253 och Akram 2001 slutnot 15 angående de svårigheter som palestinska flyktingar kan ha att visa att de uppfyller flyktingdefinitionen i artikel 1 A 2 i Flyktingkonventionen.

⁴⁰⁵ Se Nigar 2010 s. 103-105 som anger att myndigheterna i ett fåtal europeiska stater, i ett fåtal fall, tillämpat artikel 1 D på det sätt som föreslås här.

⁴⁰⁶ UNHCR, Revised Note on the Applicability of Article 1D of the 1951 Convention relating to the Status of Refugees to Palestinian Refugees, October 2009. Se ovan avsnitt 3.2 och 3.3.

En så pass förmånlig särbehandling kan även betraktas som orättvis eller diskriminerande eftersom andra personer som är på flykt måste visa att de uppfyller kraven i artikel 1 A 2 för att erkännas som flyktingar och få rätt till Flyktingkonventionens förmåner.⁴⁰⁷

Vissa författare framhåller de palestinska flyktingarnas unika historia, kvarstående statslöshet och utsatta ställning som skäl för varför en särbehandling är motiverad.⁴⁰⁸ Det stämmer att majoriteten av de palestinska flyktingarna är statslösa samt att de har en utsatt ställning och saknar fullständiga medborgerliga rättigheter i många av de länder där de vistas.⁴⁰⁹ Den rätt till återvändande som har föreskrivits i flera FN-resolutioner har inte heller kunnat förverkligas.⁴¹⁰ Som jag diskuterat ovan var dessutom avsikten bakom artikel 1 D att de palestinska flyktingarna skulle åtnjuta en särskild behandling och omsorg, alltså att de skulle ges en särställning.⁴¹¹

Det finns dock många personer i världen idag som är utsatta och i behov av skydd och stöd. Det finns även andra grupper som, liksom de palestinska flyktingarna, är statslösa.⁴¹² Situationen är dessutom väldigt annorlunda nu jämfört med när Flyktingkonventionen skrevs. Då hade Israel-Palestina konflikten relativt nyligen börjat, det fanns en tro på en snar lösning⁴¹³ och det fanns under en miljon palestinska flyktingar.⁴¹⁴ Idag har konflikten pågått i över 60 år, ingen lösning finns i sikte och omkring fem miljoner palestinska flyktingar är registrerade hos UNRWA.⁴¹⁵ De förändrade förhållandena och den positiva särbehandlingen i jämförelse med andra utsatta grupper kan användas som argument för att en annan tolkning bör göras.

Som jag redogjort för i kapitel 3 anser jag dock att den ovan beskrivna tolkningen är den som är mest förenlig med de folkrättsliga tolkningsregler som kodifierats i Wienkonventionen, det vill säga är den tolkning som bäst uppfyller kraven på att en traktat ska tolkas ärligt i

⁴⁰⁷ Se Förslag till avgörande av generaladvokat Eleanor Sharpston i mål C-364/11 punkt 76-75 för ett liknande resonemang om likabehandling.

⁴⁰⁸ Takkenberg 1998 s. 117-118, 122, Akram & Goodwin-Gill 2000/2001 s. 252-253.

⁴⁰⁹ Se exempelvis Migrationsverket, Migrationsverket, Landprofil – palestinska områdena, 2009-11-11, Utrikesdepartementet, Mänskliga rättigheter på de ockuperade palestinska områdena 2011, Akram & Rempel 2004 s. 42-46, 113-126, Akram & Goodwin-Gill 2000/2001 s. 221-229 och Amnesty International, Lebanon: Exiled and suffering: Palestinian refugees in Lebanon, 2007-10-17. Se även Human Rights Watch, Jordan: Bias at the Syrian border, 2012-07-04 angående de svårigheter som palestinier som flyr från Syrien möter i Jordanien.

⁴¹⁰ Se UN General Assembly resolution 67/114 of 18 December 2012 och UN General Assembly resolution 67/115 of 18 December 2012.

⁴¹¹ Se ovan avsnitt 3.2.1 och 3.2.2.

⁴¹² Exempelvis vissa kurder, se Migrationsverket, Landprofil – palestinska områdena, 2009-11-11 s. 5 fotnot 1.

⁴¹³ Goodwin-Gill & McAdam 2007 s. 153.

⁴¹⁴ Se ovan avsnitt 2.1.

⁴¹⁵ Se ovan avsnitt 2.1 och 2.3.

överensstämmelse med ordens gängse mening sedda i sitt sammanhang och mot bakgrunden av traktatens ändamål och syfte. Om konventionsstaterna vill upphöra med denna särbehandling av de palestinska flyktingarna bör de därmed överväga att ändra konventionen.

Viktigt att notera är att artikel 1 D i Flyktingkonventionen inte ger de palestinska flyktingarna någon rätt till asyl i betydelse tillstånd till bosättning i den aktuella konventionsstaten. Bestämmelsen innebär inte heller ett absolut hinder mot återsändande. Principen om non-refoulement skyddar endast de som riskerar viss behandling mot ett återsändande. Föreligger ingen risk för sådan behandling bör ett återsändande vara tillåtet enligt Flyktingkonventionen.⁴¹⁶

Många konventionsstater har dock valt ge personer som anses vara flyktingar enligt Flyktingkonventionen rätt till tidsbegränsat eller permanent uppehållstillstånd.⁴¹⁷ Exempelvis följer av den svenska utlänningslagen och av skyddsgrundsdirektivet att personer som erkänns som flyktingar är berättigade till uppehållstillstånd.⁴¹⁸ Den ovan förespråkade tolkningen av artikel 1 D kan då få större konsekvenser, i och med att palestinska flyktingar som omfattas av artikel 1 D och som befinner sig utanför UNRWA:s område genom dessa regler kan vara berättigade till uppehållstillstånd. Emellertid är detta något som följer av nationell lagstiftning och inte av konventionen i sig.

5.2 Tolkning och tillämpning av artikel 1 D i Flyktingkonventionen enligt svensk rätt i ljuset av EU-rätten

Svensk rätt på flyktingområdet är, som jag konstaterade i kapitel 4, kraftigt påverkad av både Flyktingkonventionen och den EU-rättsliga regleringen. Sverige är folkrättsligt bunden av Flyktingkonventionen, många bestämmelser i utlänningslagen bygger på konventionen och den ska beaktas vid tolkningen av svensk rätt. Den EU-rättsliga regleringen har dock ett mer påtagligt och direkt inflytande i svensk rätt, genom principerna om direkt effekt och EU-rättens företräde.

Artikel 12.1 a i skyddsgrundsdirektivet, som motsvarar artikel 1 D i Flyktingkonventionen, har inte genomförts på ett korrekt sätt i svensk lagstiftning. I enlighet med principen om direkt effekt ska dock denna artikel tillämpas av svenska domstolar och myndigheter. Bestämmelsen

⁴¹⁶ Se ovan avsnitt 3.2.2.2 och 3.3.

⁴¹⁷ Goodwin-Gill & McAdam 2007 s. 415.

⁴¹⁸ 5 kap. 1 § UtLL och artikel 24 i skyddsgrundsdirektivet. Se ovan avsnitt 4.2.3 och 4.3.

bör tillämpas i enlighet med hur den uttolkats av EU-domstolen eftersom medlemsstaterna är bundna av den tolkning av EU-rätten som domstolen gjort.⁴¹⁹

Den tillämpning av artikel 1 D i Flyktingkonventionen som följer av äldre vägledande beslut och som förespråkas av Migrationsverket är inte förenlig med EU-domstolens praxis, utan skiljer sig på flera punkter.⁴²⁰ Därmed bör artikel 1 D inte tillämpas på detta sätt. Istället blir EU-domstolens uttolkning av artikel 1 D i Flyktingkonventionen och artikel 12.1 a i skyddsgrundsdirektivet styrande.

Detta innebär att en palestinsk flykting som söker asyl i Sverige, och som dessförinnan konkret begagnat sig av skydd eller bistånd från UNRWA, inte kan beviljas flyktingstatus, om inte skyddet eller biståndet har upphört i enlighet med artikel 12.1 a andra meningen, så som den uttolkats av EU-domstolen. Skyddet eller biståndet anses ha upphört om personen ifråga varit tvungen att lämna UNRWA:s område på grund av omständigheter utanför personens kontroll, vilket är fallet om vederbörandes personliga säkerhet varit allvarligt hotad och UNRWA saknade möjlighet att inom området garantera hen sådana levnadsförhållanden som överensstämmer med organets uppdrag.

Om skyddet eller biståndet har upphört på ett sådant sätt ska personen ifråga utan vidare erkännas som flykting och beviljas flyktingstatusförklaring, utan att behöva uppfylla den ordinarie flyktingdefinitionen, som återfinns i artikel 1 A 2 i Flyktingkonventionen, artikel 2 c i skyddsgrundsdirektivet och 4 kap. 1 § Util. Detta gäller under förutsättning att personen ifråga inte är undantagen från flyktingstatus enligt några andra bestämmelser. Till följd av flyktingstatusen har personen rätt till de förmåner och rättigheter som följer av artikel 20-34 i skyddsgrundsdirektivet och av utlänningslagen, exempelvis uppehållstillstånd och resedokument. Upphållstillståndet behöver inte nödvändigtvis vara permanent, men det ska gälla i minst tre år och vara förnybart.

En palestinsk flykting som tidigare begagnat sig av UNRWA:s skydd eller bistånd, och där skyddet eller biståndet inte har upphört på ett sådant sätt som krävs enligt EU-domstolen, är fortsatt utesluten från att anses som flykting. Detta innebär att en sådan person inte kan beviljas flyktingstatus eller har rätt till de förmåner som följer av en sådan status. En sådan person kan dock beviljas andra former av skydd, så som alternativt skyddsbehövande eller övrig skyddsbehövande (artikel 2 e i skyddsgrundsdirektivet samt 4 kap. 2-2 a §§ Util).

⁴¹⁹ Se ovan avsnitt 4.7.

⁴²⁰ Se ovan avsnitt 4.7.

Palestinska flyktingar som inte konkret begagnat sig av UNRWA:s skydd innan de söker asyl i Sverige omfattas enligt EU-domstolens inte av artikel 1 D i Flyktingkonventionen och artikel 12.1 a i skyddsgrundsdirektivet. Dessa personer kan erkännas som flyktingar, beviljas flyktingstatus och få rätt till medföljande förmåner om de uppfyller den ordinarie flyktingdefinitionen. Om de inte gör det kan de inte beviljas flyktingstatus, men de kan beviljas andra former av skydd.

Enligt min bedömning är det på ovan beskrivna sätt som artikel 1 D i Flyktingkonventionen bör tolkas och tillämpas enligt svensk rätt i ljuset av EU-rätten.⁴²¹

EU-domstolen betonade i båda sina avgöranden att skyddsgrundsdirektivet måste tolkas med beaktande av Flyktingkonventionen. Domstolen refererade även uttryckligen till ordalydelsen i artikel 1 D i Flyktingkonventionen och denna bestämmelses syfte när den tolkade artikel 12.1 a i direktivet. EU-domstolen förefaller alltså mena att dess tolkning är förenlig med Flyktingkonventionen. Huruvida detta stämmer, med hänsyn till den tolkning av artikel 1 D i Flyktingkonventionen som gjorts i denna uppsats, kommer att diskuteras nedan.

5.3 Är den tolkning och tillämpning av artikel 1 D Flyktingkonventionen som följer av svensk rätt i ljuset av EU-rätten förenlig med Flyktingkonventionen så som den uttolkats i denna uppsats?

Den tolkning och tillämpning av artikel 1 D i Flyktingkonventionen som följer av svensk rätt i ljuset av EU-rätten, enligt resonemanget ovan, är inte förenlig med den tolkning av artikel 1 D som i denna uppsats föreslås vara mest förenlig med de folkrättsliga tolkningsregler som kodifierats i Wienkonventionen. Den avviker på två sätt.

För det första, enligt EU-domstolen omfattas endast personer som faktiskt begagnat sig av stöd från UNRWA av specialregleringen i artikel 1 D i Flyktingkonventionen och artikel 12.1 a i skyddsgrundsdirektivet. Enligt den av mig förespråkade tolkningen omfattas alla palestinska flyktingar som är berättigade till stöd från UNRWA av artikel 1 D i Flyktingkonventionen, oavsett om de faktiskt erhållit sådant stöd eller inte.

En tillämpning som följer EU-domstolens praxis innebär därmed att färre palestinska flyktingar kommer att vara uteslutna från flyktingstatus enligt bestämmelsen i första stycket i artikel 1 D i Flyktingkonventionen och första meningen i artikel 12.1 a i

⁴²¹ Se även ovan avsnitt 4.7.

skyddsgrundsdirektivet. Den innebär dock även att färre palestinska flyktingar får möjlighet att åtnjuta den fördelaktiga behandling som följer av andra stycket i artikel 1 D i Flyktingkonventionen och andra meningen i artikel 12.1 a i skyddsgrundsdirektivet.

För det andra, enligt EU-domstolen har skyddet eller biståndet från UNRWA endast upphört om personen ifråga tvingats att lämna UNRWA:s verksamhetsområde på grund av omständigheter som ligger utanför den personens kontroll. Enligt den av mig förespråkade tolkningen ska skyddet eller biståndet anses ha upphört oavsett av vilken anledning personen ifråga befinner sig utanför UNRWA:s område.

En tillämpning som följer EU-domstolens praxis innebär därmed att palestinska flyktingar som begagnat sig av UNRWA:s stöd och sedan lämnat UNRWA:s område frivilligt, eller i vart fall inte tvingats lämna området på det sätt som krävs enligt EU-domstolen, inte utan vidare har rätt att åtnjuta konventionens respektive direktivets förmåner, enligt artikel 1 D andra stycket och artikel 12.1 a andra meningen. De är istället fortsatt uteslutna från flyktingstatus eftersom skyddet eller biståndet från UNRWA inte anses ha upphört i förhållande till dem.

Alltså medför en tillämpning i linje med EU-domstolens praxis att vissa palestinska flyktingar riskerar att gå miste om rättigheter och förmåner som de är berättigade till enligt Flyktingkonventionen, så som den uttolkats i denna uppsats. Detta kan ske genom att skyddet eller biståndet från UNRWA inte anses ha upphört och de därför är fortsatt uteslutna från flyktingstatus. Det kan även ske genom att de inte anses omfattas av specialregleringen över huvud taget, utan prövas mot den ordinarie flyktingdefinitionen.

Att svenska myndigheter och domstolar tillämpar bestämmelserna i artikel 1 D i Flyktingkonventionen och artikel 12.1 a i skyddsgrundsdirektivet i enlighet med EU-domstolens praxis kan därmed innebära att Sverige bryter mot sina folkrättsliga förpliktelser.

Emellertid måste det här påminnas om att Flyktingkonventionen inte ger flyktingar en rätt till uppehållstillstånd i Sverige. Detta är alltså inte en förmån som i sig följer av Flyktingkonventionen, utan av nationell och EU-rättslig lagstiftning. Rätten till uppehållstillstånd har dock i svensk lagstiftning och i skyddsgrundsdirektivet kopplats till Flyktingkonventionens flyktingdefinition.

Det faktum att en person som beviljas flyktingstatusförklaring med stöd av andra meningen i artikel 12.1 a i skyddsgrundsdirektivet också har rätt till uppehållstillstånd i medlemsstaten i fråga kan vara en faktor som förklarar varför EU-domstolen gjort en mer restriktiv tolkning av artikel 1 D i Flyktingkonventionen, jämfört med den som förespråkas i denna uppsats.

Det bör även noteras att det faktum att en person har rätt till Flyktingkonventionens förmåner enligt artikel 1 D andra stycket inte innebär ett absolut hinder mot återsändande. Om en palestinsk flykting kan återsändas utan att det strider mot principen om non-refoulement, bör ett återsändande vara tillåtet enligt Flyktingkonventionen. Palestinska flyktingar, liksom andra asylsökanden, skyddas i Sverige mot utvisning eller avvisning i strid med principen om non-refoulement enligt 12 kap. 1-2 §§ UtIL. Detta gäller oavsett om den palestinske flyktingen erkänns som flykting eller inte. Därmed går de palestinska flyktingarna inte miste om detta skydd genom en annorlunda tolkning av artikel 1 D.

Palestinska flyktingar som beviljas uppehållstillstånd i Sverige, men utan att erkännas som flyktingar, går dock miste om vissa förmåner som följer av Flyktingkonventionen, exempelvis resedokument.

Det är möjligt att argumentera för att svenska domstolar och myndigheter bör avvika från EU-domstolens tolkning av artikel 1 D i Flyktingkonventionen till förmån för den tolkning som är mest förenlig med Sveriges folkrättsliga förpliktelser. Sverige har ratificerat Flyktingkonventionen och en stat får enligt artikel 27 i Wienkonventionen inte åberopa bestämmelser i sin interna rätt för att rättfärdiga sin underlåtenhet att följa en traktat.

De är även möjligt att detta skulle vara tillåtet enligt EU-rätten. Enligt artikel 351 TFEU är det möjligt för en medlemsstat att avvika från EU-rättsliga bestämmelser med hänvisning till ett avtal som ingåtts före statens anslutning till EU.⁴²² Sverige ratificerade både Flyktingkonventionen och 1967 års protokoll långt innan Sverige blev medlem i EU.⁴²³

Emellertid är det mycket osannolikt att EU-domstolen skulle godkänna ett sådant argument. EU-domstolen anser, som konstaterats ovan, att dess tolkning av artikel 12.1 a i skyddsgrundsdirektivet gjorts mot bakgrund av Flyktingkonventionen och att den alltså är förenlig med denna konvention.

⁴²² Se Rosas, The status in EU law of international agreements concluded by EU member states, Fordham International Law Journal 2010-2011 s.1321-1324 och Lambert 2006 s. 184-192.

⁴²³ Se SÖ 1954:55 och SÖ 1967:45.

Att avvika från EU-domstolens tolkning till förmån för den tolkning som förespråkas i denna uppsats bör troligtvis inte heller kunna ses som en sådan förmånligare behandling som är tillåten enligt skyddsgrundsdirektivet (se artikel 3). Att anse att uteslutningsregeln i artikel 1 D första stycket och artikel 12.1 a första meningen ska tolkas mer extensivt är inte i sig en mer förmånlig bestämmelse, även om det i förlängningen leder till en mer fördelaktig behandling. Att ge flyktingstatus till alla palestinska flyktingar som befinner sig utanför UNRWA:s område, även om de inte tvingats lämna det på det sätt som krävs enligt EU-domstolen, är en mer förmånlig behandling. Att erkänna en person som flykting i strid med bestämmelserna i direktivet, och särskilt i strid med en uttrycklig och tvingande undantagsregel, bör dock inte anses vara förenlig med direktivet. Särskilt med beaktade av direktivets syfte så som det kommit till uttryck i ingressen, vilket bland annat är att garantera att medlemsstaterna tillämpar gemensamma kriterier för när asylsökanden ska erkännas som flyktingar.⁴²⁴

Det är också osannolikt att Migrationsöverdomstolen skulle komma till slutsatsen att den tolkning som här föreslås vara mest förenlig med tolkningsreglerna i Wienkonventionen är att föredra framför EU-domstolens tolkning. I förarbetena anges att ”det inte kan komma i fråga att Sverige tillämpar [Flyktingkonventionen] på ett sätt som – oavsett i vilken riktning det sker – avsevärt avviker från tillämpningen i andra länder”⁴²⁵ vilket en tillämpning i enlighet med den i kapitel 3 föreslagna tolkningen skulle innebära. EU-rätten har dessutom, som beskrivits ovan, en starkare ställning i svensk rätt än vad folkrätten har.

I de fall som nu är aktuella hos Migrationsöverdomstolen⁴²⁶ bör de asylsökande palestinska flyktingarna dessutom nå framgång med sina yrkanden om flyktingstatus genom en tillämpning som ligger i linje med EU-domstolens praxis. Eftersom de lämnat Syrien på grund av det nuvarande inbördeskriget, bör de rimligen anses ha tvingats att lämna UNRWA:s område på grund av omständigheter utanför deras kontroll. Därmed är de berättigade till flyktingstatus enligt andra meningen i artikel 12.1 a i skyddsgrundsdirektivet, så som den uttolkats av EU-domstolen. Frågan om huruvida artikel 1 D i Flyktingkonventionen, uttolkad enligt folkrättsliga tolkningsregler, eventuellt medför en än mer generös tillämpning kommer därför antagligen inte att aktualiseras.

⁴²⁴ Se skäl 6 och skäl 17 i ingressen. Se även Hailbronner 2010 s. 24-27.

⁴²⁵ Prop. 2004/05:170 s. 172 med hänvisning till prop. 1996/97:25 s. 96-97.

⁴²⁶ Mål nr UM 1590-13 och UM 2043-13. Se ovan avsnitt 4.6.

Min prognos är därmed att Migrationsöverdomstolen kommer att tillämpa bestämmelserna i artikel 1 D i Flyktingkonventionen på det sätt som följer av EU-domstolens praxis och som har beskrivits ovan. Detta är, som sagt, inte helt förenligt med den tolkning av artikel 1 D som i den här uppsatsen föreslås vara mest förenligt med de folkrättsliga tolkningsregler som kodifierats i Wienkonventionen.

Emellertid ligger EU-domstolens tolkning av när skyddet eller biståndet från UNRWA har upphört i vart fall närmre den av mig förespråkade tolkningen, jämfört med den tolkning som gjorts i äldre vägledande beslut och som förordas av Migrationsverket. Att kräva att personen ifråga ska ha tvingats lämna UNRWA:s område på grund av omständigheter utanför vederbörandes kontroll, är i alla fall mindre restriktivt än att kräva att personen ska ha beviljats permanent uppehållstillstånd. Utvecklingen till följd av EU-domstolens praxis bör därmed, ur de palestinska flyktingarnas synvinkel, betraktas som positiv, även om den inte innebär att artikel 1 D i Flyktingkonventionen tillämpas i enlighet med den tolkning som jag anser är mest förenlig med tolkningsreglerna i Wienkonventionen.

6 Avslutning

Att fördjupa mig i de palestinska flyktingarnas situation och uttolkningen av artikel 1 D i Flyktingkonventionen har varit intressant och tankeväckande. Artikel 1 D har visat sig vara en komplex och svårtolkad bestämmelse. Den tolkning som jag har förespråkat, så som varande mest förenlig med tolkningsreglerna i Wienkonventionen, är inte universellt accepterad. Den är också öppen för kritik och ifrågasättande, vilket jag har försökt att lyfta fram.

Min studie av svensk rätt har visat att svaret på frågan hur artikel 1 D bör tolkas och tillämpas enligt svensk rätt, inte heller är självklart. Det råder olika uppfattningar och prejudikat från Migrationsöverdomstolen saknas. Genom att beakta EU-domstolens praxis och EU-rättens ställning i svensk rätt har jag kommit fram till vad jag anser är ett möjligt svar på denna fråga.

Den uttolkning av artikel 1 D som gjorts av EU-domstolen överensstämmer dock inte med den tolkning som jag anser är mest förenlig med tolkningsreglerna i Wienkonventionen. En tillämpning i linje med EU-domstolens praxis innebär därmed potentiellt att Sverige bryter mot sina folkrättsliga förpliktelser och att palestinska flyktingar riskerar att gå miste om rättigheter och förmåner som de är berättigade till enligt Flyktingkonventionen.

Genom att belysa dessa frågor hoppas jag att jag har bidragit till en ökad kunskap om artikel 1 D i Flyktingkonventionen och hur denna artikel påverkar bedömningen av palestinska flyktingars asylansökningar i Sverige. Detta kommer troligtvis inte att medföra att svenska myndigheter och domstolar börjar tillämpa bestämmelserna i artikeln i enlighet med den tolkning som jag förespråkar. Emellertid hoppas jag att det i förlängningen leder till att artikel 1 D i Flyktingkonventionen, dess betydelse för palestinska flyktingar som söker asyl och innebörden av Sveriges folkrättsliga förpliktelser, ges större uppmärksamhet.

Jag välkomnar ytterligare studier i ämnet, som tidigare behandlats mycket lite i Sverige. Frågan om EU-rättens relation till folkrätten, och de problem som kan uppstå när folkrättsliga bestämmelser förs in EU-rätten och sedan uttolkas av EU-domstolen, är även relevant på andra områden och förtjänar ytterligare undersökning.

Avslutningsvis vill jag nämna att de palestinska flyktingarnas svåra situation, i ett större perspektiv, inte kan lösas genom tolkningen och tillämpningen av artikel 1 D i Flyktingkonventionen. De palestinska flyktingarnas belägenhet utgör en del av en större problematik, som troligtvis har en politisk, snarare än en juridisk, lösning.

Källförteckning

Svenskt offentligt tryck

Författningar

Regeringsformen (1974:152)

Folkbokföringslag (1991:481)

Lag (1994:1219) om den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna

Utlänningslag (2005:716)

Utlänningsförordning (2006:97)

Propositioner

Prop. 1996/97:25 Svensk migrationspolitik i globalt perspektiv

Prop. 2004/05:170 Ny instans- och processordning i utlännings- och medborgarskapsärenden

Prop. 2009/10:31 Genomförande av skyddsgrundsdirektivet och asylprocedurdirektivet

Statens offentliga utredningar

SOU 2006:6 Skyddsgrundsdirektivet och svensk rätt: En anpassning av svensk lagstiftning till EG-direktiv 2004/83/EG angående flyktingar och andra skyddsbehövande

Sveriges internationella överenskommelser

SÖ 1954:55 Konvention angående flyktingars rättsliga ställning. Genève den 28 juli 1951.

SÖ 1965:54 Konvention angående statslösa personers rättsliga ställning. New York den 28 september 1954

SÖ 1967:45 Protokoll angående flyktingars rättsliga ställning. New York den 31 januari 1967

SÖ 1975:1 Wienkonventionen om traktaträtt. Wien den 23 maj 1969

SÖ 1986:1 Konvention mot tortyr och annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning. New York den 10 december 1984

Material från Förenta Nationerna

Traktater

Convention Relating to the Status of Refugees, 28 July 1951, United Nations, Treaty Series, vol. 189 p. 137

Convention Relating to the Status of Stateless Persons, 28 September 1954, United Nations, Treaty Series, vol. 360 p. 117

Protocol Relating to the Status of Refugees, 31 January 1967, United Nations, Treaty Series, vol. 606 p. 267

Vienna Convention on the Law of Treaties, 23 May 1969, United Nations, Treaty Series, vol. 1155 p. 331

Convention Against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment, 10 December 1984, United Nations, Treaty Series, vol. 1465 p. 85

Resolutioner

UN General Assembly resolution 181(II) of 29 November 1947

UN General Assembly resolution 194 (III) of 11 December 1948

UN General Assembly resolution 212 (III) of 19 November 1948

UN General Assembly resolution 302 (IV) of 8 December 1949

UN General Assembly resolution 428 (V) of 14 December 1950, annex: The Statute of the Office of the United Nations High Commissioner for Refugees.

UN General Assembly resolution 429 (V) of 14 December 1950, annex: Draft Convention relating to the Status of Refugees.

UN Security Council resolution 237 (1967) of 14 June 1967

UN General Assembly resolution 2252 (ES-V) of 4 July 1967

UN General Assembly resolution 2341 (XXII) of 19 December 1967

UN General Assembly resolution 65/98 of 10 December 2010

UN General Assembly resolution 67/114 of 18 December 2012

UN General Assembly resolution 67/115 of 18 December 2012

UN General Assembly resolution 67/116 of 18 December 2012

UN Conference of Plenipotentiaries on the Status of Refugees and Stateless Persons

Conference of Plenipotentiaries on the Status of Refugees and Stateless Persons: Draft Convention Relating to the Status of Refugees. Egypt: Amendment to Article 1, 3 July 1951, A/CONF.2/13

Conference of Plenipotentiaries on the Status of Refugees and Stateless Persons: Summary Record of the Nineteenth Meeting, 26 November 1951, A/CONF.2/SR.19

Conference of Plenipotentiaries on the Status of Refugees and Stateless Persons: Summary Record of the Twentieth Meeting, 26 November 1951, A/CONF.2/SR.20

Conference of Plenipotentiaries on the Status of Refugees and Stateless Persons: Summary Record of the Twenty-first Meeting, 26 November 1951, A/CONF.2/SR.21

Conference of Plenipotentiaries on the Status of Refugees and Stateless Persons: Summary Record of the Twenty-ninth Meeting, 28 November 1951, A/CONF.2/SR.29

Conference of Plenipotentiaries on the Status of Refugees and Stateless Persons: Summary Record of the Thirty-fourth Meeting, 30 November 1951, A/CONF.2/SR.34

Final Act of the United Nations Conference of Plenipotentiaries on the Status of Refugees and Stateless Persons, 25 July 1951, A/CONF.2/108/Rev.1

Material från UNHCR

UNHCR, Handbok om förfarandet och kriterierna vid fastställande av flyktingars rättsliga ställning – enligt 1951 års konvention och 1967 års protokoll angående flyktingars rättsliga ställning, 1996

UNHCR, Note on the Applicability of Article 1D of the 1951 Convention relating to the Status of Refugees to Palestinian Refugees, October 2002

UNHCR, Revised Note on the Applicability of Article 1D of the 1951 Convention relating to the Status of Refugees to Palestinian Refugees, October 2009

UNHCR, Statement on Article 1D of the 1951 Convention, Issued in the context of the preliminary ruling reference to the Court of Justice of the European Communities from the Budapest Municipal Court regarding the interpretation of Article 12(1)(a) of the Qualification Directive, May 2009

UNHCR, Revised Statement on Article 1D of the 1951 Convention, Issued in the context of the preliminary ruling reference to the Court of Justice of the European Communities from the Budapest Municipal Court regarding the interpretation of Article 12(1)(a) of the Qualification Directive, October 2009

UNHCR, Observations in the case C-364/11 El Kott and Others regarding the interpretation of Article 1D of the 1951 Convention and Article 12(1)(a) of the Qualification Directive, October 2011

UNCHR Annotated Comments on the EC Council Directive 2004/83/EC of 29 April 2004 on Minimum Standards for the Qualification and Status of Third Country Nationals or Stateless Persons as Refugees or as Persons Who Otherwise Need International Protection and the Content of the Protection Granted (OJ L 304/12 of 30.9.2004), January 2005.

Material från UNRWA

UNRWA Public Information Office, The United Nations and Palestinian Refugees, 2007 (2013-03-11), <http://www.unrwa.org/userfiles/2010011791015.pdf>

UNRWA Consolidated Eligibility and Registration Instructions (CERI) 1/2009 (2013-03-11), <http://www.unrwa.org/userfiles/2010011995652.pdf>

UNRWA, About UNRWA, 2012 (2013-03-15), <http://www.unrwa.org/userfiles/2012050753530.pdf>

UNRWA, UNRWA in figures as of 1 July 2012, 2012 (2012-03-15), <http://www.unrwa.org/userfiles/2012111910638.pdf>

UNRWA, Frequently asked questions (2013-03-15), <http://www.unrwa.org/etemplate.php?id=87>

UNRWA, Overview (2013-03-15), <http://www.unrwa.org/etemplate.php?id=85>

Övrigt

Convention relating to the Status of Refugees, Geneva, 28 July 1951, List of participants, 2013-04-06 (2013-04-06),

http://treaties.un.org/pages/ViewDetailsII.aspx?&src=UNTSO&mtdsg_no=V~2&chapter=5&Temp=mtdsg2&lang=en

Protocol relating to the Status of Refugees, New York, 31 January 1967, List of participants, 2013-04-06 (2013-04-06),

http://treaties.un.org/pages/ShowMTDSGDetails.aspx?src=UNTSO&tabid=2&mtdsg_no=V-5&chapter=5&lang=en#Participants

Stadga för den Internationella domstolen, bilaga till Förenta Nationernas stadga, 1945,

<http://www.fn.se/fn-info/om-fn/fn-stadgan/>

United Nations Department of Public Information, The Question of Palestine and the United Nations, United Nations, New York 2008 (2013-03-11),

<http://unispal.un.org/UNISPAL.NSF/0/1D1EB987E5C1AFE785257545006ABAF7>

Material från Europarådet

Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna

Material från Europeiska unionen

Fördrag och direktiv

Fördraget om upprättande av Europeiska gemenskapen

Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt

Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna

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

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 (omarbetning)

Övrigt

Gemensam ståndpunkt av den 4 mars 1996 antagen av rådet på grundval av artikel k.3 i Fördraget om Europeiska unionen om harmoniserad användning av uttrycket "flykting" i artikel 1 i Genèvekonventionen av den 28 juli 1951 angående flyktingars rättsliga ställning (96/196/RIF)

Förslag till avgörande av generaladvokat Eleanor Sharpston i mål C-31/09, Nawras Bolbol mot Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal, föredraget den 4 mars 2010

Förslag till avgörande av generaladvokat Eleanor Sharpston i mål C-364/11, El Kott m.fl. mot Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal, föredraget den 12 september 2012

Material från Migrationsverket

Statistik

Migrationsverket, Asylsökande till Sverige under 1984-2011, (2013-03-11),

<http://www.migrationsverket.se/download/18.78fcf371269cd4cda980004204/tabs2.pdf>

Migrationsverket, Inkomna ansökningar om asyl helåret 2012, 2013-01-02 (2013-03-11),

<http://www.migrationsverket.se/download/18.43648b4513b902d42692f62/Inkomna+ans%C3%B6kningar+om+asyl+2012+-+Applications+for+asylum+received+2012.pdf>

Migrationsverket, Inkomna ansökningar om asyl innevarande år, 2013-03-01 (2013-03-11),

<http://www.migrationsverket.se/download/18.43648b4513b902d4269559a/Inkomna+ans%C3%B6kningar+om+asyl+2013+-+Applications+for+asylum+received+2013.pdf>

Migrationsverket, Avgjorda asylärenden Migrationsverket helåret 2009, 2011-09-09 (2013-03-20),

<http://www.migrationsverket.se/download/18.57c92aec130eb7a09cf800014797/Avgjorda+asyl%C3%A4renden+hel%C3%A5ret++2009.pdf>

Migrationsverket, Avgjorda asylärenden Migrationsverket 2010, 2011-09-09 (2013-03-20),
<http://www.migrationsverket.se/download/18.57c92aec130eb7a09cf800014800/Avgjorda+asyl%C3%A4renden+2010+-+Asylum+decisions+2010.pdf>

Migrationsverket, Avgjorda asylärenden Migrationsverket helåret 2011, 2012-01-01 (2013-03-20),
<http://www.migrationsverket.se/download/18.46b604a812cbcd7dba800027740/Avgjorda+asyl%C3%A4renden+2011+-+Asylum+decisions+2011.pdf>

Migrationsverket, Avgjorda asylärenden Migrationsverket helåret 2012, 2013-01-02 (2013-03-20),
<http://www.migrationsverket.se/download/18.43648b4513b902d42692f5c/Avgjorda+asyl%C3%A4renden+2012+-+Asylum+decisions+2012.pdf>

Migrationsverket, Avgjorda asylärenden Migrationsverket innevarande år, 2013-03-01 (2013-03-20),
<http://www.migrationsverket.se/download/18.43648b4513b902d42695594/Avgjorda+asyl%C3%A4renden+2013+-+Asylum+decisions+2013.pdf>

Rättsliga ställningstaganden

Migrationsverket, Rättschefens rättsliga ställningstagande angående flykting- och skyddsbedömningar rörande sökande som tillhör särskilt utsatta grupper, RCI 11/2009, 2009-12-22 (2013-04-17),
<http://lifos.migrationsverket.se/dokument?documentSummaryId=21957>

Migrationsverket, Rättschefens rättsliga ställningstagande angående situationen på Gazaremsan och frågan om uppehållstillstånd enligt 5 kap 6 § utlänningslagen, RCI 05/2010, 2010-04-01 (2013-04-17),
<http://lifos.migrationsverket.se/dokument?documentSummaryId=22636>

Migrationsverket, Rättsligt ställningstagande angående säkerhetssituationen i Syrien, RCI 14/2012, 2012-06-15 (2013-04-17),
<http://lifos.migrationsverket.se/dokument?documentSummaryId=27735>

Handbok

Migrationsverket, Handbok för migrationsärenden, uppdaterad 2013-01-25 (2013-03-11), http://www.migrationsverket.se/download/18.61f88692136ef87596180001998/handbok_migrationsarenden.pdf

Övrigt

Migrationsverket, Tre klargörande beslut från Migrationsverket angående statslösa palestinier från Västbanken och Gaza. Palestinska områdena, 2007-03-13 (2012-04-17), <http://lifos.migrationsverket.se/dokument?documentSummaryId=16300>

Migrationsverket, Två klargörande beslut rörande skyddsbehov för statslösa palestinier i förhållande till Gaza, 2008-05-13 (2012-04-17), <http://lifos.migrationsverket.se/dokument?documentSummaryId=18834>

Migrationsverket, Landprofil – palestinska områdena, 2009-11-11 (2013-03-11), <http://lifos.migrationsverket.se/dokument?documentSummaryId=21882>

Migrationsverket, Skyddsbehövande syrier omfattas av etableringsinsatser, 2012-08-08 (2013-04-17), <http://www.migrationsverket.se/info/6072.html>

Migrationsverket, Rättschefens kommentar med anledning av säkerhetsläget i Syrien, 2012-12-07 (2013-04-17), <http://lifos.migrationsverket.se/dokument?documentSummaryId=29072>

Migrationsverkets yttrande i Migrationsöverdomstolens mål nr UM 2043-13, 2013-04-22

Litteratur

Akram, Susan M., Palestinian Refugees and Their Legal Status: Rights, Politics and Implications for a Just Solution, *Journal of Palestine Studies* 2002 s. 36-51

Akram, Susan M., Reinterpreting Palestinian Refugee Rights under International Law, i *Palestinian Refugees: The Right of Return*, Aruri, Naseer (red.), Pluto Press, London 2001 s. 165-194

Akram, Susan M. & Goodwin-Gill, Guy, Brief Amicus Curiae, *The Palestine Yearbook of International Law* 2000/2001 s. 185-260

Akram, Susan M. & Rempel, Terry, Temporary protection as an instrument for implementing the right of return for Palestinian refugees, *Boston University International Law Journal* 2004 s. 1-162

Bartholomeusz, Lance, The mandate of UNRWA at 60, *Refugee Survey Quarterly* 2010 s. 452-474

Bocco, Riccardo, UNRWA and the Palestinian Refugees: A History within History, *Refugee Survey Quarterly* 2010 s. 229-252

Bring, Ove, Mahmoudi, Said & Wrangé, Pål, *Sverige och folkrätten*, 4 uppl., Norstedts Juridik, Stockholm 2011

Chalmers, Damian, Davies, Gareth & Monti, Giorgio, *European Union Law: Cases and Materials*, 2 uppl., Cambridge University Press, Cambridge 2010

Dixon, Martin, *Textbook on International Law*, 6 uppl., Oxford University Press, Oxford 2007

Einarsen, Terje, Drafting History of the 1951 Convention and the 1967 Protocol, i *The 1951 Convention Relating to the Status of Refugees and its 1967 Protocol – A Commentary*, Zimmermann, Andreas (red.), Oxford University Press, Oxford 2011 s. 37-73

Goodwin-Gill, Guy & McAdam, Jane, *The Refugee in International Law*, 3 uppl., Oxford University Press, Oxford 2007

Grahl-Madsen, Atle, *The status of refugees in international law, Volume 1: Refugee character*, Sijthoff, Leiden 1966

Hailbronner, Kay, Introduction into the EU immigration and asylum law, i *EU Immigration and Asylum Law: Commentary on EU Regulations and Directives*, Hailbronner, Kay (red.), Hart Publishing, Oxford 2010 s. 1-27

Hailbronner, Kay, Alt, Simone & Battjes, Hemme, Council Directive 2004/83 of 29 April 2004 on minimum standards for the qualification and status of third country nationals or stateless persons and the content of the protection granted, i *EU Immigration and Asylum Law: Commentary on EU Regulations and Directives*, Hailbronner, Kay (red.), Hart Publishing, Oxford 2010 s. 985-1225

Hammarberg, Thomas, De palestinska flyktingarna: efter fem decenniers svek - äntligen dags?, Utrikesdepartementet, Stockholm 2000

Hathaway, James C., The Law of Refugee Status, Butterworths, Toronto 1991

Hathaway, James C., The Rights of Refugees under International Law, Cambridge University Press, Cambridge 2005

Hettne, Jörgen, Otken Eriksson, Ida & Bastidas Venegas, Vladimir, EU:s rättskällor, i EU-rättslig metod: Teori och genomslag i svensk rättstillämpning, Hettne, Jörgen & Otken Eriksson, Ida (red.), 2 uppl., Norstedts Juridik, Stockholm 2011 s. 39-122

Hettne, Jörgen & Bastidas Venegas, Vladimir, EU-rättens genomslag på nationell nivå, i EU-rättslig metod: Teori och genomslag i svensk rättstillämpning, Hettne, Jörgen & Otken Eriksson, Ida (red.), 2 uppl., Norstedts Juridik, Stockholm 2011 s. 171-232

Kagan, Michael, The (Relative) Decline of Palestinian Exceptionalism and its Consequences for Refugee Studies in the Middle East, Journal of Refugee Studies 2009 s. 417-438

Kagan, Michael, Is there really a protection gap? UNRWA's role vis-à-vis Palestinian refugees, Refugee Survey Quarterly 2010 s. 511-530

Lagerqvist Veloz Roca, Annika, Beslutsunderlaget i migrationsärenden; Det allmännas utredningsansvar och sökandens uppgiftsskyldighet, i Prövning av migrationsärenden - Bevis 8, 2 uppl., Norstedts Juridik, Stockholm 2012 s. 155-194

Lindholm Billing, Karolina & Siedlitz, Madeleine, Den internationella flyktingrätten, i Prövning av migrationsärenden - Bevis 8, 2 uppl., Norstedts Juridik, Stockholm 2012 s. 103-154

Lambert, Hélène, The EU Asylum Qualification Directive, Its Impact on the on the Jurisprudence of the United Kingdom and International Law, International and Comparative Law Quarterly 2006 s. 161-192

McAdam, Jane, Interpretation of the 1951 Convention, i The 1951 Convention relating to the status of refugees and its 1967 Protocol: A Commentary, Zimmermann, Andreas (red.), Oxford University Press, Oxford 2011 s. 75-115

Morris, Benny, The birth of the Palestinian refugee problem revisited, 2 uppl., Cambridge University Press, Cambridge 2004

Nigar, Kirimova, The Status of Palestinian Refugees in International Law: The issues of interpretation and implementation of Article 1 D of the 1951 Convention Relating to the Status of Refugees in Europe, Central European University, Department of Legal Studies, Budapest 2010

Qafisheh, Mutaz M. & Azarov, Valentina, Article 1 D, i The 1951 Convention Relating to the Status of Refugees and its 1967 Protocol – A Commentary, Zimmermann, Andreas (red.), Oxford University Press, Oxford 2011 s. 537-569

Rempel, Terry, Who are Palestine Refugees, Forced Migration Review 2006 s. 5-7

Rosas, Allan, The status in EU law of international agreements concluded by EU member states, Fordham International Law Journal 2010-2011 s. 1304-1345

Sandgren, Claes, Rättsvetenskap för uppsatsförfattare: Ämne, material, metod och argumentation, 2 uppl., Norstedts Juridik, Stockholm 2007

Schmahl, Stefanie, Article 1 A para. 1, i The 1951 Convention Relating to the Status of Refugees and its 1967 Protocol – A Commentary, Zimmermann, Andreas (red.), Oxford University Press, Oxford 2011 s. 247-279

Stern, Rebecca, Folkrätten i svensk migrationsrätt – en resurs som utnyttjas?, i Folkrätten i svensk rätt, Stern, Rebecca & Österdahl, Inger (red.), Liber, Malmö 2012 s. 37-57

Svanberg, Katinka, En introduktion till traktaträtten: en lärobok i traktaträtt, 4 uppl., Norstedts Juridik, Stockholm 2008

Takkenberg, Lex, The status of Palestinian Refugees in International Law, Clarendon, Oxford 1998

Takkenberg, Lex, UNRWA and the Palestinian Refugees after 60 years: some reflections, Refugee Survey Quarterly 2010 s. 253-259

Wikrén, Gerhard & Sandesjö, Håkan, Utlänningslagen med kommentarer, Zeteo 1 jan. 2012 (tillgänglig på www.zeteo.nj.se)

Wilton Wahren, Alexandra, Introduktion till migrationsrätten, i Prövning av migrationsärenden - Bevis 8, 2 uppl., Norstedts Juridik, Stockholm 2012 s.17-102

Zimmermann, Andreas & Mahler, Claudia, Article 1 A, para. 2, i The 1951 Convention Relating to the Status of Refugees and its 1967 Protocol – A Commentary, Zimmermann, Andreas (red.), Oxford University Press, Oxford 2011 s. 281-465

Åström Gröndahl, Jon, Palestinska flyktingar, Examensarbete, Juridiska fakulteten vid Lunds Universitet 2003.

Rättsfall

Migrationsöverdomstolen

MIG 2009:6

MIG 2011:4

UM 1590-13

UM 2043-13

Migrationsdomstolen

Migrationsdomstolen i Göteborgs dom i mål nr UM 5338-12 den 8 februari 2013

Migrationsdomstolen i Stockholms dom i mål nr UM 9159-12 den 22 februari 2013

Utlänningsnämnden

UN 47-92

UN 464-04

Regeringen

Reg. 98-03

EU-domstolen

Mål C-31/09, Nawras Bolbol mot Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal

Mål C-364/11, El Kott m.fl. mot Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal

Övriga

Amer Mohammed El-Ali v The Secretary of State for the Home Department, United Kingdom: Court of Appeal (Civil Division), 26 July, 2002, No [2002] EWCA Civ 1103

Intervjuer

Intervju med Erja Jalonen, teamledare på asylprövningsenheten på Migrationsverket i Uppsala, 2013-03-19.

Övrigt

Amnesty International, Lebanon: Exiled and suffering: Palestinian refugees in Lebanon, 2007-10-17 (2013-05-11), <http://www.amnesty.org/en/library/info/MDE18/010/2007>

BADIL Resource Center for Palestinian Residency and Refugee Rights, 2005 Handbook, August 2005 (2013-03-24), <http://www.badil.org/en/lawyers-resources/itemlist/category/206-2005handbook>

BADIL Resource Center for Palestinian Residency and Refugee Rights, Closing Protection Gaps: A Handbook on Protection of Palestinian Refugees in States Signatories to the 1951 Refugee Convention, Jurisprudence regarding article 1 D 2005-2010, Revised second edition, 2011 (2012-03-24), <http://www.badil.org/en/lawyers-resources/itemlist/category/208-update2010handbook>

Balfour declaration, 2 November 1917 (2013-03-24), <http://unispal.un.org/UNISPAL.NSF/5ba47a5c6cef541b802563e000493b8c/e210ca73e38d9e1d052565fa00705c61?OpenDocument>

Elfström, Birgitta, Palestinier får ingen rättssäker asylprövning – artikel 1 D i FN:s flyktingkonvention beaktas inte, Dagens Juridik 2012-12-27 (2012-03-24), <http://www.dagensjuridik.se/2012/12/palestinier-far-ingen-rattssaker-asylprovning-artikel-1-d-i-fns-flyktingkonvention-beaktas-i>

Human Rights Watch, Jordan: Bias at the Syrian Border, 2012-07-04 (2013-05-11), <http://www.hrw.org/news/2012/07/04/jordan-bias-syrian-border>

League of Nations, Mandate for Palestine, 24 July 1922 (2013-03-24),

<http://unispal.un.org/UNISPAL.NSF/fd807e46661e3689852570d00069e918/2fca2c68106f11ab05256bcf007bf3cb?OpenDocument>

Utrikesdepartementet, Mänskliga rättigheter på de ockuperade palestinska områdena 2011,

(2013-03-11), <http://lifos.migrationsverket.se/dokument?documentSummaryId=28126>

Registrerad på kursen första gången vårterminen 2013. Deltog i examinationstillfälle som respondent den 27 maj 2013 kl. 9.00 och som opponert den 27 maj 2013 kl. 13.00.