

CONCLUSIE VAN ADVOCaat-GENERAAL

E. SHARPSTON

van 4 maart 2010¹

1. Sinds de mens voor het eerst heeft geleerd om wapens te maken en deze tegen zijn buren te gebruiken, is het een humanitaire uitdaging, te zorgen voor personen die hun huis en middelen van bestaan hebben verloren ten gevolge van een conflict. Spijtig genoeg komen zeer veel mensen door bepaalde vormen van conflict in deze situatie terecht. Welvarende of stabielere landen waarnaar zij zich begeven om asiel te zoeken, kunnen de toevloed niet noodzakelijkerwijs gemakkelijk aan, in het bijzonder in de onmiddellijke nasleep van alweer een gewapend conflict, zonder potentieel hun eigen welvaart en stabiliteit op het spel te zetten. Een voorkeursbehandeling van een bepaalde klasse of groep van vluchtelingen, om welke reden ook, zal dus — indien deze niet in de juiste verhoudingen en in evenwicht wordt gehouden — ten koste gaan van een passende behandeling voor andere personen die deze vanuit objectief humanitair oogpunt evenzeer verdienen.

2. De internationale gemeenschap heeft daarom in het Verdrag van Genève van 28 juli

1951 betreffende de status van vluchtelingen², bindende regels van internationaal humanitair recht vastgelegd die bepalen wie in welke omstandigheden als vluchteling moet worden behandeld en hoe voor vluchtelingen moet worden gezorgd. Alle lidstaten van de EU hebben dit Verdrag ondertekend. Op EU-niveau zijn hun verplichtingen opgenomen in richtlijn 2004/83.³

3. De onderhavige verwijzing van de Fővárosi Bíróság (hof te Boedapest) op basis van het vroegere artikel 68 EG betreft de

2 — Hierna „Verdrag van 1951” of „Verdrag”, waarbij oudere instrumenten zijn geconsolideerd en vervangen. Het is op 22 april 1954 in werking getreden. De versie die op de onderhavige procedure van toepassing is, is de versie die voortvloeit uit de vaststelling, in 1967, van het Protocol van New York van 31 januari 1967 betreffende de status van vluchtelingen (hierna: „Protocol van 1967”). Richtlijn 2004/83 verwijst naar het Verdrag van 1951 als het „Verdrag van Genève”, een korte term die vaker wordt gebruikt voor de vier verdragen en protocollen daarbij die samen de internationaalrechtelijke maatstaven voor de humanitaire behandeling van oorlogsslachtoffers bevatten. Voor de duidelijkheid zal ik daarom het gebruik van de term „Verdrag van Genève” in de onderhavige conclusie vermijden, behoudens bij direct citaat.

3 — Richtlijn 2004/83/EG van de Raad van 29 april 2004 inzake minimumnormen voor de erkenning van onderdanen van derde landen en staatlozen als vluchteling of als persoon die anderszins internationale bescherming behoeft, en de inhoud van de verleende bescherming (PB L 304, blz. 12; hierna: „richtlijn 2004/83” of „richtlijn”).

1 — Oorspronkelijke taal: Engels.

omstandigheden waaronder een lidstaat op grond van richtlijn 2004/83 de vluchtelingenstatus kan of moet verlenen aan een Palestijn die in deze lidstaat asiel heeft aangevraagd.

humanitaire karakter van het vluchtelingen-vraagstuk erkennen en al het mogelijke zullen doen om te voorkomen dat dit vraagstuk een oorzaak van spanningen tussen staten wordt.

Internationaal recht

5. Artikel 1 A van het Verdrag van 1951 bevat de gedetailleerde criteria voor de beoordeling of een persoon de vluchtelingenstatus moet worden verleend:

„Voor de toepassing van dit Verdrag geldt als ‚vluchteling‘ elke persoon:

Verdrag van 1951

[...]

4. De preambule van het Verdrag van 1951 brengt in herinnering dat het Handvest van de Verenigde Naties en de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens het beginsel hebben bevestigd dat alle mensen zonder onderscheid de fundamentele rechten en vrijheden dienen te genieten, en wijst erop dat de Verenigde Naties bij verschillende gelegenheden blijk hebben gegeven van hun grote bezorgdheid voor de vluchtelingen en ernaar hebben gestreefd de uitoefening van deze fundamentele rechten en vrijheden door vluchtelingen in de grootst mogelijke mate te verzekeren. Tezelfdertijd staat in de preambule dat het verlenen van asiel voor bepaalde landen onevenredig grote lasten kan meebrengen en dat een bevredigende oplossing voor een vraagstuk waarvan de Verenigde Naties de internationale omvang en het internationale karakter hebben erkend, niet zonder internationale solidariteit kan worden bereikt. De preambule brengt de wens tot uitdrukking dat alle staten het sociale en

(2) Die, [...] uit gegronde vrees voor vervolging wegens zijn ras, godsdienst, nationaliteit, het behoren tot een bepaalde sociale groep of zijn politieke overtuiging, zich bevindt buiten het land waarvan hij de nationaliteit bezit, en die de bescherming van dat land niet kan of, uit hoofde van bovenbedoelde vrees, niet wil inroepen, of die, indien hij geen nationaliteit bezit en verblijft buiten het land waar hij vroeger zijn gewone verblijfplaats had, daarheen niet kan of, uit hoofde van bovenbedoelde vrees, niet wil terugkeren.

[...] ⁴

4 — Zoals gewijzigd bij het Protocol van 1967, ter erkenning van het feit dat nieuwe vluchtelingensituaties waren ontstaan sinds het Verdrag was aangenomen en dat alle vluchtelingen dezelfde status moeten hebben.”

6. Artikel 1C voorziet in diverse omstandigheden waaronder het Verdrag ophoudt van toepassing te zijn op een persoon die op grond van artikel 1A in aanmerking kwam voor de vluchtelingenstatus. In wezen is dit het geval omdat hij de bescherming niet langer nodig heeft of niet langer nodig zou mogen hebben.

één van de partijen wordt voorgelegd aan het Internationaal Gerechtshof.⁵

*Resoluties van de Algemene Vergadering van de VN over de situatie in Palestina*⁶

7. Artikel 1D (waarvan de uitlegging essentieel is voor de onderhavige zaak) luidt:

„Dit Verdrag is niet van toepassing op personen die thans bescherming of bijstand genieten van andere organen of instellingen van de Verenigde Naties dan van de Hoge Commissaris van de Verenigde Naties voor de Vluchtelingen.

Wanneer deze bescherming of bijstand om welke redenen ook is opgehouden, zonder dat de positie van zodanige personen definitief geregeld is in overeenstemming met de desbetreffende resoluties van de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties, zullen deze personen van rechtswege onder dit Verdrag vallen.”

9. In de nasleep van de gebeurtenissen van Wereldoorlog II en meer bepaald de Holocaust, hebben de Verenigde Naties ingestemd met de voorstellen van het United Nations Special Committee on Palestine (Speciale Commissie van de Verenigde Naties voor Palestina)⁷ om Palestina te verdelen [resolutie 181 (II) van 29 november 1947]. Op 14 mei 1948 is de Staat Israël uitgeroepen. Onmiddellijk daarna vond plaats wat latere VN-resoluties omschrijven als het „conflict van 1948”. Bij resolutie 273 (III) van 11 mei 1949 hebben de Verenigde Naties het lidmaatschap van de Staat Israël bij deze organisatie aanvaard.

10. Door het conflict van 1948 zijn veel Palestijnen ontheemden geworden. Bij resolutie 212 (III) van 19 november 1948 is het

8. Artikel 38 bepaalt dat elk geschil tussen partijen bij het Verdrag betreffende de uitlegging of toepassing daarvan, op verzoek van

5 — Hierna: „IGH”.

6 — Het vraagstuk of resoluties van de Algemene Vergadering van de VN in feite „recht” in de strikte zin van het woord zijn, is nog niet beslecht [zie bijvoorbeeld het advies van het IGH over de rechtmatigheid van de bedreiging met of het gebruik van kernwapens (Legality of the Threat or Use of Nuclear Weapons, Advisory Opinion, ICJ Reports, 1996, blz. 226) voor een bespreking van de normatieve waarde van resoluties]. Voor de onderhavige conclusie vereist dit punt echter geen gedetailleerde analyse.

7 — Hierna: „UNSCOP”.

United Nations Relief for Palestinian Refugees [Hulpfonds van de Verenigde Naties voor Palestijnse vluchtelingen] opgericht om onmiddellijke tijdelijke bijstand te verlenen aan deze personen. Bij resolutie 302 (IV) van de Algemene Vergadering van 8 december 1949 is het United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East [Organisatie van de Verenigde Naties voor hulp aan de Palestijnse vluchtelingen in het Nabije Oosten] opgericht.⁸

11. Het mandaat van het UNRWA is sinds de oprichting ervan in 1949 om de drie jaar vernieuwd. Zijn huidige mandaat verstrijkt in 2011.⁹ Het is in vijf „gebieden” werkzaam: Libanon, de Syrische Arabische Republiek, Jordanië, de Westelijke Jordaanoever (Oost-Jeruzalem daaronder begrepen) en de Gazastrook.¹⁰

die de criteria van het UNRWA voor de kwalificatie als Palestijnse vluchteling vervullen”, „personen die gedurende de periode 1 juni 1946-15 mei 1948 hun gewone verblijfplaats in Palestina hadden en die zowel hun huis als hun middelen van bestaan hebben verloren ten gevolge van het conflict van 1948”.¹¹ Sommige andere personen die niet aan de criteria van het UNRWA voor de kwalificatie als Palestijns vluchteling voldoen, kunnen ook in aanmerking komen voor diensten van het UNRWA.¹² Het UNRWA groepeert deze twee categorieën samen als personen „die in aanmerking komen voor diensten van het UNRWA na registratie in het registratiesysteem van de instelling en na ontvangst van een registratiekaart van het UNRWA als bewijs van registratie”.¹³

13. Er zijn bovendien bepaalde andere categorieën van personen die in aanmerking komen voor diensten van het UNRWA *zonder* dat zij in het registratiesysteem van het

Consolidated Eligibility and Registration Instructions (CERI)

12. Volgens de door het UNRWA vastgestelde CERI wordt verstaan onder „personen

⁸ — Hierna: „UNRWA”.

⁹ — Zie resolutie 62/02 van de Algemene Vergadering van de VN.

¹⁰ — Zie CERI (geconsolideerde richtsnoeren inzake het in aanmerking komen en de registratie), punt VILE. Voor de eenvoudigheid zal ik het gebied waar het UNRWA werkzaam is, in de onderhavige conclusie het „UNRWA-gebied” noemen.

¹¹ — Website van het UNRWA <http://www.un.org/unrwa/overview/ga.html>; CERI, punt III.A.1. Punt VII (glossarium en definities) herhaalt deze definitie (in punt VII.J). Het bevat ook gedetailleerde definities van sommige andere begrippen die later in dit onderdeel van de conclusie worden gebruikt.

¹² — Dit zijn „personen die ten tijde van de aanvankelijke registratie niet alle criteria van het UNRWA voor de kwalificatie als Palestijns vluchteling vervulden, maar van wie is vastgesteld dat zij aanzienlijk verlies en/of ongemak hebben geleden om redenen die verband houden met het conflict van 1948 in Palestina; daartoe behoren ook personen die deel uitmaken van de families van geregistreerde personen” (CERI, punt III.A.2). Deze personen zijn weliswaar geregistreerd bij het UNRWA, maar zij worden niet meegerekend in de officiële groep van geregistreerde vluchtelingen van de instelling. Volgens de website van het UNRWA zijn thans ongeveer 4,6 miljoen personen geregistreerd bij het UNRWA.

¹³ — CERI, punt III.A. Elders verklaart het UNRWA dat „diensten van het UNRWA [...] beschikbaar [zijn] voor alle personen die wonen in het gebied waar het werkzaam is en die aan deze definitie voldoen, die bij de instelling zijn geregistreerd en die bijstand behoeven” (www.un.org/unrwa/refugees/whois.html).

UNRWA zijn geregistreerd.¹⁴ Daartoe behoren „niet-geregistreerde personen die zijn ontheemd ten gevolge van de vijandelijkheden die plaatsvonden in 1967 en daarna”¹⁵ en „niet-geregistreerde personen die in vluchtelingenkampen en -gemeenschappen leven”¹⁶

Statuut van het Bureau van de Hoge Commissaris van de Verenigde Naties voor de vluchtelingen

14. The Office of the United Nations High Commissioner for Refugees (Bureau van de Hoge Commissaris van de Verenigde Naties voor de vluchtelingen)¹⁷ is op 14 december 1950 opgericht bij resolutie 428 (V) van de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties. Het UNHCR is een ondergeschikt

14 — CERJ, punt III.B. Het UNRWA verklaart dat zijn programma's „gepaste registers bijhouden” van deze personen. Het is misschien begrijpelijk dat het UNRWA echter niet tracht na te gaan of te bevestigen of een bepaalde persoon die niet is geregistreerd en die niet daadwerkelijk bijstand heeft ontvangen, toch *mogelijk* recht kan hebben op bijstand (zie verder punt 71 hieronder).

15 — Het UNRWA stelt zijn diensten ter beschikking van personen in deze categorie overeenkomstig vaste praktijk en/of een overeenkomst met het gastland. In resolutie 2252 (ES-V) van 4 juli 1967 heeft de Algemene Vergadering van de VN de inspanningen van het UNRWA bevestigd „om voor zover mogelijk humanitaire bijstand te verlenen in spoedeisende gevallen en als tijdelijke maatregel aan andere personen in het gebied die thans ontheemd zijn en ernstige behoefte aan onmiddellijke bijstand hebben ten gevolge van de recente vijandelijkheden”. Dat de behoefte aan deze humanitaire bijstand helaas niet „tijdelijk” is, blijkt duidelijk uit de omstandigheid dat de bewoordingen van resolutie 2252 (ES-V) sindsdien zijn herhaald in talrijke resoluties van de Algemene Vergadering, laatstelijk in resolutie 64/L.13 van 13 november 2009.

16 — „Deze personen komen in aanmerking voor diensten van het UNRWA (bijvoorbeeld diensten op het gebied van gezondheid en milieuhygiëne) die worden uitgebreid tot vluchtelingenkampen en -gemeenschappen als geheel” (CERJ, punt III.B).

17 — Hierna: „UNHCR”.

orgaan van de Verenigde Naties krachtens artikel 22 van het Handvest van de VN. De taken van het Bureau zijn in het Statuut ervan omschreven.¹⁸

15. Artikel 6 van het Statuut zet de omvang van de bevoegdheid van het UNHCR uiteen. Artikel 7, sub c, bepaalt echter dat deze bevoegdheid zich niet uitstrekt tot personen die van andere organen of instellingen van de Verenigde Naties bescherming of bijstand blijven ontvangen.

Verklaringen van het UNHCR

16. Het UNHCR doet soms verklaringen die overtuigingskracht, maar geen bindende kracht hebben.¹⁹ Het Bureau heeft diverse verklaringen gepubliceerd die betrekking hebben op de uitlegging van artikel 1D van het Verdrag van 1951: een commentaar in zijn Handboek over procedures en criteria voor het bepalen van de vluchtelingenstatus uit hoofde van het Verdrag van 1951 en het Protocol van 1967, een nota die in 2002

18 — Bijgevoegd bij deze resolutie.

19 — In punt 15 van de considerans van richtlijn 2004/83 staat dat „[h]et Handboek over procedures en criteria voor het bepalen van de vluchtelingenstatus van het Hoge Commissariaat van de Verenigde Naties voor vluchtelingen [...] voor de lidstaten waardevolle aanwijzingen [bevat] bij het vaststellen van de vluchtelingenstatus”. Voor een verdere bespreking van de waarde van verklaringen van het Bureau zie Hathaway, *The Right of Refugees under International Law*, Cambridge University Press, 2005, blz. 112-118, in het bijzonder het verschillende normatieve gewicht dat hij toekent aan (a) conclusies van het Uitvoerend Comité (de meest gezaghebbende), (b) het Handboek en (c) andere verklaringen die als richtsnoer zijn bedoeld. Het UNHCR-materiaal waarnaar in de onderhavige conclusie wordt verwezen, valt onder de categorieën b en c.

is gepubliceerd (en in 2009 is gewijzigd) en een verklaring van 2009 (die nadien ook is gewijzigd) die uitdrukkelijk betrekking heeft op de zaak van mevrouw Bolbol. Ik neem mij voor om deze laatste verklaring als een niet-officieel document van een *amicus curiae* te behandelen.

voor de vaststelling van zijn vluchtelingenstatus op grond van de criteria van het Verdrag van 1951. Het Handboek verklaart vervolgens dat het normaal gezien voldoende zou moeten zijn het bewijs te leveren dat de omstandigheden op basis waarvan hij aanvankelijk in aanmerking kwam voor bescherming of bijstand van het UNRWA, nog steeds bestaan en dat de beëindigings- en uitsluitingsgronden²¹ op hem niet van toepassing zijn.

Handboek van het UNHCR

Nota van 2002

17. Het Handboek omschrijft artikel 1D als een bepaling waarbij personen die anders de kenmerken van vluchtelingen hebben, worden uitgesloten van de vluchtelingenstatus. Het bepaalt dat deze uitsluitingsgrond geldt voor alle personen die bescherming of bijstand van het UNHCR genieten en merkt op dat het UNRWA alleen in bepaalde gebieden van het Midden-Oosten werkzaam is, en dat het alleen daar bescherming of bijstand biedt.²⁰ Een Palestijnse vluchteling die zich buiten dat gebied bevindt, geniet de vermelde bijstand dus niet en kan in aanmerking komen

18. In zijn nota van 2002²² benadert het UNHCR de twee zinnen van artikel 1D als alternatieve in plaats van cumulatieve zinnen. Volgens het UNHCR is artikel 1D van toepassing op Palestijnse vluchtelingen in de zin van resolutie 194 (III) van 11 december 1948 of op ontheemden in de zin van resolutie 2252 (ES-V) van 4 juli 1967.²³ Personen die in het UNRWA-gebied wonen en ofwel

20 — Het Handboek wijst er op dat het UNRWA thans weliswaar het enige andere orgaan of de enige andere instelling van het UNHCR is die bescherming of bijstand op grond van artikel 1D biedt, maar dat er vroeger één ander dergelijk lichaam was (het United Nations Korean Reconstruction Agency) en dat er in de toekomst eventueel andere dergelijke lichamen zouden kunnen worden opgericht.

21 — Artikelen 1C (beëindiging) en 1E en 1F (uitsluiting).

22 — Het Bureau van de Hoge Commissaris van de Verenigde Naties voor de vluchtelingen heeft in 2009 een gewijzigde versie van deze nota gepubliceerd. Ik heb de relevante wijzigingen in de voetnoten bij dit onderdeel vermeld.

23 — Uit de wijziging van 2009 blijkt dat dit hun afstammelingen omvat.

geregistreerd zijn, ofwel in aanmerking komen voor registratie bij de instelling²⁴, moeten worden geacht bescherming en bijstand van het UNRWA te genieten en vallen dus onder de eerste zin van artikel 1 D en buiten de werkingssfeer van het Verdrag van 1951.

Nota van 2009

19. Volgens het UNHCR verleent de tweede zin van artikel 1 D automatisch recht op de voorzieningen uit hoofde van het Verdrag van 1951 aan personen die zich buiten het UNRWA-gebied bevinden²⁵, maar toch Palestijnse vluchtelingen in de zin van resolutie 194 (III) van 11 december 1948 of ontheemden in de zin van resolutie 2252 (ES-V) van 4 juli 1967 zijn. Daartoe behoren personen die nooit in het UNRWA-gebied hebben gewoond en dus onder de bevoegdheid van het UNHCR vallen.²⁶ Deze personen kunnen echter ook terugkeren (of worden teruggezonden) naar het UNRWA-gebied.²⁷ Indien dat het geval is, zullen zij onder de eerste zin van artikel 1 D vallen.

20. De nota van 2009 neemt op een vergelijkbare wijze de bewoordingen van de resoluties 194 (III) en 2252 (ES-V) als uitgangspunt. Volgens het UNHCR omvat het begrip „genieten” in de eerste zin van artikel 1 D ook het „in aanmerking komen voor het genieten” van bescherming en bijstand van het UNRWA. Het merkt op dat de betrokkenen zich in het UNRWA-gebied moeten bevinden om dergelijke bijstand te kunnen genieten.²⁸ Met betrekking tot de tweede zin van artikel 1 D voegt het UNHCR aan de argumenten in zijn nota van 2002 de opmerking toe dat het van mening is dat „om welke redenen ook is opgehouden” omstandigheden omvat waarin een bepaalde persoon die eerder bij het UNRWA was geregistreerd, zich buiten het UNRWA-gebied heeft begeven.²⁹

24 — De wijziging van 2009 bevat dit vereiste niet en bepaalt dat de betrokkene zich alleen in het UNRWA-gebied moet bevinden om te worden geacht bescherming en bijstand te genieten.

25 — De wijziging van 2009 bepaalt dat deze personen onder de tweede zin vallen omdat zij bescherming of bijstand „thans niet genieten” (in plaats van „niet langer genieten”) en de bescherming of bijstand dus is „opgehouden”.

26 — De wijziging van 2009 schrapt „en onder de bevoegdheid van het UNHCR vallen” in dit punt.

27 — De wijziging van 2009 gaat niet in op het begrip „worden teruggezonden”.

28 — De gewijzigde versie van deze nota neemt de analyse van de gewijzigde nota van 2002 over en voegt toe dat alle personen die onder de resoluties 194 (III) en 2252 (ES-V) vallen, en hun afstammelingen, die zich in het UNRWA-gebied bevinden, „thans bescherming of bijstand genieten” in de zin van artikel 1 D.

29 — De gewijzigde versie gaat niet in op de betekenis „om welke reden ook opgehouden”, maar wijst er enkel op dat personen die zich van binnen naar buiten het UNRWA-gebied en vervolgens opnieuw terug begeven, de ene keer onder artikel 1 D, lid 1, en de andere keer onder artikel 1 D, lid 2, zullen vallen, ongeacht de redenen waarom zij vertrekken of terugkeren.

Recht van de Europese Unie

Gemeenschappelijk standpunt 96/196/JBZ

EG-Verdrag

21. Artikel 63 EG³⁰ luidt:

„[...] de Raad neemt [...] aan:

1. maatregelen inzake asiel, in overeenstemming met het Verdrag van Genève van 28 juli 1951 en het Protocol van 31 januari 1967 betreffende de status van vluchtelingen en andere desbetreffende verdragen [...]

[...]"

30 — Na de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon is artikel 63, leden 1 en 2, EG (met enkele wijzigingen) overgenomen in artikel 78, leden 1 en 2, VWEU. Het VWEU vereist met name dat het Europees Parlement en de Europese Raad maatregelen vaststellen voor een gemeenschappelijk Europees asielstelsel dat onder meer een uniforme asielstatus en een uniforme subsidiaire-beschermingsstatus voor onderdanen van derde landen omvat. Artikel 63, lid 3, sub a, EG is (met enige wijzigingen) overgenomen in artikel 79, lid 2, sub a, VWEU.

22. Artikel 12 van het gemeenschappelijke standpunt³¹ heeft als opschrift „Artikel 1 D van het Verdrag van Genève”. Het luidt als volgt:

„Een persoon die zich doelbewust onttrekt aan de bescherming en bijstand bedoeld in artikel 1 D van het Verdrag van Genève, valt niet van rechtswege onder dit Verdrag. In deze gevallen wordt het vluchtelingschap in beginsel op basis van artikel 1 A bepaald.”

Richtlijn 2004/83

23. De Raad van Tampere heeft de grondslagen gelegd voor het programma van Europese wetgeving met betrekking tot de ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid in de EU dat bekend staat als het Haags programma. Richtlijn 2004/83 maakt deel uit van dat programma. Zij bepaalt de minimumnormen voor de erkenning en de status van onderdanen van derde landen en staatlozen als vluchteling of als persoon die een subsidiaire vorm van bescherming behoeft (zoals het verbod van refoulement).

31 — Gemeenschappelijk standpunt van 4 maart 1996 door de Raad vastgesteld op grond van artikel K.3 van het Verdrag betreffende de Europese Unie inzake de geharmoniseerde toepassing van de definitie van de term „vluchteling” in artikel 1 van het Verdrag van Genève van 28 juli 1951 betreffende de status van vluchtelingen (PB L 63, blz. 2).

24. In punt 3 van de considerans van richtlijn 2004/83 staat dat „[h]et Verdrag van Genève en het Protocol [...] de hoeksteen [vormen] van het internationale rechtsstelsel ter bescherming van vluchtelingen”. Luidens punt 6 is „[h]et hoofddoel van deze richtlijn [...] te verzekeren dat er in alle lidstaten een minimaal niveau aan bescherming wordt geboden aan personen die werkelijk bescherming behoeven omdat zij redelijkerwijze niet erop kunnen vertrouwen dat hun land van herkomst of het land van de gewone verblijfplaats deze bescherming verstrekt”.

25. Artikel 2, sub c, van de richtlijn weerspiegelt de eerste alinea van artikel 1 A, lid 2, van het Verdrag van 1951. Het definieert het begrip „vluchteling” als „een onderdaan van een derde land die zich wegens een gegronde vrees voor vervolging om redenen van ras, godsdienst, nationaliteit, politieke overtuiging of het behoren tot een bepaalde sociale groep, buiten het land bevindt waarvan hij de nationaliteit bezit en de bescherming van dat land niet kan of, wegens deze vrees, niet wil inroepen, dan wel een staatloze die zich om dezelfde reden buiten het land bevindt waar hij vroeger gewoonlijk verbleef en daarheen niet kan, dan wel wegens genoemde vrees niet wil terugkeren, en op wie artikel 12 niet van toepassing is”.

26. Hoofdstuk III van de richtlijn gaat over de voorwaarden voor het verkrijgen van de vluchtelingenstatus. Het in dat hoofdstuk

opgenomen artikel 12 komt overeen met artikel 1 D van het Verdrag van 1951. Meer bepaald weerspiegelt artikel 12, lid 1, sub a, artikel 1 D van het Verdrag en luidt het als volgt:

„Een onderdaan van een derde land of staatloze wordt uitgesloten van de vluchtelingenstatus wanneer:

- (a) hij onder artikel 1 D van het Verdrag van Genève valt, dat betrekking heeft op het genieten van bescherming of bijstand van andere organen of instellingen van de Verenigde Naties dan de Hoge Commissaris van de Verenigde Naties voor de vluchtelingen. Is die bescherming of bijstand om welke reden ook opgehouden zonder dat de positie van de betrokkene definitief geregeld is in overeenstemming met de desbetreffende resoluties van de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties, dan heeft de betrokkene op grond van dit feit recht op de voorzieningen uit hoofde van deze richtlijn.”

27. Artikel 13 van de richtlijn bepaalt dat de lidstaten de vluchtelingenstatus verlenen aan „een onderdaan van een derde land of staatloze die overeenkomstig de hoofdstukken II [beoordeling van verzoeken om internationale bescherming] en III [voorwaarden voor het verkrijgen van de vluchtelingenstatus] als vluchteling wordt erkend”.

28. De hoofdstukken V en VI van de richtlijn hebben respectievelijk betrekking op de voorwaarden om in aanmerking te komen

voor en op de status van subsidiaire bescherming. In het bijzonder bepaalt artikel 18 dat de subsidiaire-beschermingsstatus wordt verleend aan een onderdaan van een derde land of staatloze die overeenkomstig de hoofdstukken II en V in aanmerking komt voor subsidiaire bescherming.

29. In artikel 38, lid 1, is bepaald dat de richtlijn uiterlijk op 10 oktober 2006 in nationaal recht moet zijn omgezet. Ten tijde van de feiten die tot de onderhavige verwijzing aanleiding hebben gegeven, was artikel 12, lid 1, sub a, van de richtlijn niet in Hongaars recht omgezet, ook al was de termijn voor omzetting verstreken. Partijen in het hoofdgeding staan beiden op het standpunt dat artikel 12, lid 1, sub a, van de richtlijn voldoende duidelijk, nauwkeurig en onvoorwaardelijk is om rechtstreeks door een verzoeker te worden ingeroepen tegen de bevoegde nationale instantie.

Feiten, procesverloop en prejudiciële vragen

30. Op 10 januari 2007 is Bolbol, een staatloze Palestijnse, samen met haar echtgenoot in Hongarije aangekomen met een visum van de Gazastrook. Bij aankomst heeft zij bij de vreemdelingendienst een verblijfsvergunning aangevraagd en gekregen. Voor het geval haar verblijfsvergunning niet zou worden

verlengd, heeft zij op 21 juni 2007 de vluchtelingenstatus aangevraagd bij de Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal (Hongaarse dienst immigratie en staatsburgerschap; hierna: „BAH”) omdat zij niet wilde terugkeren naar de Gazastrook, die volgens haar onveilig was door het conflict tussen Fatah en Hamas.

31. Bolbols aanvraag was gebaseerd op artikel 1 D, lid 2, van het Verdrag van 1951 op grond dat zij een Palestijnse is die buiten het UNRWA-gebied woont. Alleen haar vader is in de Gazastrook gebleven, waar hij als hoogleraar aan de universiteit werkt. Alle andere familieleden zijn geëmigreerd.

32. Vaststaat dat Bolbol de bescherming of bijstand van het UNRWA niet daadwerkelijk heeft ingeroepen toen zij in de Gazastrook was. Haar vordering is gebaseerd op haar recht op dergelijke bescherming. Ter onderbouwing van haar vordering heeft zij een registratiekaart van het UNRWA overgelegd die was afgegeven voor de familie van de volle neef van haar vader. Aangezien er geen rechtstreeks schriftelijk bewijs is, betwist de BAH de familieband echter. Het UNRWA heeft niet uitdrukkelijk bevestigd of Bolbol gerechtigd zou zijn om zich te laten registreren.³²

32 — Zie voetnoot 14 hierboven (Bolbols advocaat had om deze bevestiging verzocht). Ook indien Bolbol niet voor registratie in aanmerking zou komen, zou zij toch (indien zij zich in het UNRWA-gebied zou bevinden) recht kunnen hebben op bijstand: zie punten 10 tot en met 12 hierboven.

33. Bij beslissing van 14 september 2007 heeft de BAH Bolbols aanvraag van de vluchtelingenstatus afgewezen.³³ Tezelfdertijd heeft hij Bolbol de bescherming van het refoulementverbod verleend³⁴, op grond dat de Israëlische autoriteiten naar goeddunken beslissen over de terugname van Palestijnen en Bolbol, gezien de kritieke toestand in de Gazastrook, daar misschien zou worden gefolterd of onmenselijk en vernederend behandeld.

34. Bolbol is tegen de beslissing van de BAH waarbij haar aanvraag van de vluchtelingenstatus is afgewezen, opgekomen bij de Fővárosi Bíróság, die de behandeling van de zaak heeft geschorst en het Hof de volgende vragen heeft gesteld:

„Moet artikel 12, lid 1, sub a, van richtlijn 2004/83/EG van de Raad aldus worden uitgelegd dat:

1. een persoon bescherming en bijstand van een instelling van de Verenigde Naties geniet enkel omdat hij op die bescherming of bijstand recht heeft, of moet hij die bescherming of bijstand daadwerkelijk hebben ingeroepen?
2. het wegvallen van de bescherming of bijstand van de instelling verband houdt met het verblijf buiten het gebied waar de instelling werkzaam is, de beëindiging van de activiteiten van de instelling, het feit dat de instelling niet langer bescherming of bijstand kan bieden, dan wel een objectief beletsel waardoor de rechthabende die bescherming of bijstand niet kan invoeren?
3. de voorzieningen uit hoofde van de richtlijn de erkenning als vluchteling of één van de twee binnen de werkingssfeer van de richtlijn vallende beschermingsvormen (vluchtelingenstatus en subsidiaire bescherming) inhouden, al naargelang de keuze van de lidstaat, dan wel in voorkomend geval geen van beide beschermingsvormen automatisch, maar enkel betekenen dat de betrokkene binnen de werkingssfeer ratione personae van de richtlijn valt?”

33 — Uit de verwijzingsbeslissing blijkt dat deze beslissing was gebaseerd op artikel 3, lid 1, van de Menedékjogról Szóló 1997. Évi CXXXIX. Törvény (Hongaarse asielwet van 1997, hierna: „Met”).

34 — Uit de verwijzingsbeslissing blijkt dat dit was gebaseerd op artikel 38, lid 2, van de Met en op artikel 51, lid 1, van de Harmadik Országbeli Állampolgárok Beutazásáról és Tartózkodásáról Szóló 2007. Évi II. Törvény (Hongaarse wet van 2007 betreffende de binnenkomst en het verblijf van staatsburgers van derde landen).

35. Bolbol, de Belgische, de Duitse, de Franse en de Hongaarse regering, de regering van het Verenigd Koninkrijk en de Commissie hebben schriftelijke opmerkingen ingediend. Alle, behalve de regering van het Verenigd Koninkrijk, waren ter terechtzitting vertegenwoordigd en zijn in hun pleidooien gehoord op 20 oktober 2009.

Analyse

Richtlijn en Verdrag van 1951

36. Hoewel de Europese Unie als zodanig geen partij is bij het Verdrag, bepaalt artikel 63, lid 1, EG uitdrukkelijk dat het gemeenschappelijke asielbeleid in overeenstemming met het Verdrag van 1951 en het Protocol van 1967 moet worden vastgesteld. Richtlijn 2004/83, die artikel 63, lid 1, EG als rechtsgrondslag heeft, omschrijft het Verdrag van 1951 in de considerans als een „hoeksteen” bij de bescherming van vluchtelingen. De richtlijn beoogt zonder meer om aan de hand van gemeenschappelijke regels van de Gemeenschap uitvoering te geven aan de internationale verplichtingen van de lidstaten. De bepalingen van de richtlijn moeten dan ook worden uitgelegd op een wijze die in overeenstemming is met het Verdrag van 1951.³⁵

37. Het Internationaal Gerechtshof heeft nog geen uitspraak gedaan over de uitlegging van artikel 1D van het Verdrag van 1951, ook al heeft het UNHCR zijn standpunt daarover kenbaar gemaakt.³⁶ Uit een (niet-exhaustief) onderzoek van relevante beslissingen van

nationale rechterlijke instanties van de lidstaten blijkt dat er opvallende verschillen bestaan, zowel in de benadering als in het resultaat³⁷ (die blijken uit de opmerkingen van de lidstaten die in de onderhavige procedure zijn tussengekomen). Geen van deze uitleggingen is uiteraard bindend voor het Hof.

38. Om de vragen van de nationale rechter te beantwoorden, is het mijns inziens logisch en nuttig om eerst artikel 1D van het Verdrag te beoordelen alvorens deze beoordeling in het EU-recht toe te passen.³⁸

39. Het is ook van wezenlijk belang om duidelijk te zijn over de strekking van de onderhavige zaak. Zowel artikel 12, lid 1, sub a, van richtlijn 2004/83 als artikel 1D van het Verdrag van 1951 verwijzen in algemene bewoordingen naar „bescherming of bijstand” van „organen of instellingen” van de VN. Bolbols vordering bij de nationale rechter is echter gebaseerd op haar aanspraak op recht op bijstand van het UNRWA, en in de opmerkingen van alle partijen voor het Hof

35 — Zie arrest van 2 maart 2010, *Salahadin Abdulla e.a.* (C-175/08–C-179/08, Jurispr. blz. I-1493, punten 52 en 53).

36 — Zie het Handboek van het UNHCR en de twee nota's waarnaar in de punten 18 en 20 hierboven wordt verwezen. Het IGH heeft op grond van artikel 38 de exclusieve bevoegdheid om gezaghebbende uitspraken te doen over de betekenis van het Verdrag van 1951.

37 — Vergelijk bijvoorbeeld de benadering van de Court of Appeal van het Verenigd Koninkrijk in de zaak *El-Ali* [2003] 1 WLR 95 met de conclusie van de Belgische Raad voor Vreemdelingenbetwistingen in diens beslissingen van 21 april 2009 en 14 mei 2009 (zaaknummers 26 112 en 27 366 respectievelijk).

38 — Dit is in het bijzonder het geval omdat artikel 12, lid 1, sub a, een vrijwel letterlijke omzetting is van de begrippen en bewoordingen van artikel 1D van het Verdrag van 1951. Dit vooropgesteld, zal de eigenlijke uitspraak van het Hof uiteraard alleen met betrekking tot de richtlijn gezaghebbend zijn.

zijn de vraagstukken uitsluitend behandeld uit het oogpunt van de rol van het UNRWA (in plaats van meer algemeen). Ik zal die benadering dan ook volgen in de onderhavige conclusie.

40. Ik zal dan ook eerst ingaan op de historische achtergrond van artikel 1D van het Verdrag van 1951 (samen met de voorbereidende werkzaamheden).³⁹ Vervolgens zal ik de fundamentele overwegingen uiteenzetten die volgens mij van toepassing zijn, alvorens de specifieke punten van uitlegging te onderzoeken die moeten worden behandeld. Tot slot zal ik terugkomen op richtlijn 2004/83 en de gestelde vragen in volgorde behandelen.

Historische achtergrond en voorbereidende werkzaamheden

41. Het Verdrag van 1951 is opgesteld tegen de achtergrond van recente strijd,

39 — Terwijl het internationale recht uitvoering tracht te geven aan de natuurlijke en gewone betekenissen van de bepalingen van een verdrag (op grond van artikel 31 van het Verdrag van Wenen inzake het verdragenrecht (hierna: „Verdrag van Wenen”)), kan zowel op basis van het Verdrag van Wenen (op grond van artikel 32) als op basis van de algemene beginselen van internationaal recht worden verwezen naar de voorbereidende werkzaamheden van een verdrag en naar de omstandigheden waaronder het is gesloten om de betekenis van een begrip te bepalen, wanneer een uitlegging op grond van de gewone betekenis van een bepaling, gelet op het voorwerp en het doel ervan, ertoe zou leiden dat de betekenis van dit begrip dubbelzinnig of onduidelijk wordt. Zie voor verdere besprekingen Sinclair, *The Vienna Convention on the Law of Treaties*, 2e ed., Manchester University Press, 1984, blz. 141 e.v.

verwoesting en ontheemding van bevolking. Na Wereldoorlog II waren er grote aantallen ontheemden in Europa. Een afzonderlijke maar daarmee verband houdende reeks gebeurtenissen had met de deelneming van de internationale gemeenschap geleid tot de verdeling van Palestina, gevolgd door de uitroeping van de Staat Israel. In het regionale conflict voor en na die gebeurtenis, werden een aanzienlijk aantal personen ontheemd.

42. Aangezien artikel 1D algemeen is geformuleerd, kan het van toepassing zijn op *elke* situatie waarin „andere organen of instellingen” van de VN „bescherming of bijstand” bieden aan personen die anders onder de werkingssfeer *ratione personae* van het Verdrag van 1951 zouden vallen. De VN was namelijk pas begonnen met het verlenen van bijzondere bijstand in het kader van het conflict in Korea.⁴⁰ Toch blijkt uit de voorbereidende werkzaamheden dat de Conventie van gevormachtigden van de Verenigde Naties betreffende de status van vluchtelingen en staatlozen⁴¹ in de eerste plaats de situatie in Palestina in gedachten had bij de opstelling van artikel 1D.

40 — Zie voetnoot 20 hierboven.

41 — Hierna: „Conventie van gevormachtigden”.

43. De minuten van de Conventie van gevolmachtigden geven uiting aan drie hoofdbezorgdheden⁴²: ten eerste de noodzaak om een massale uittocht uit het geografische gebied dat Palestina was geweest te voorkomen⁴³; ten tweede de wens van bepaalde staten om de politieke zichtbaarheid van personen die door de gebeurtenissen van 1948 waren ontheemd te behouden⁴⁴, en ten derde de noodzaak om een overlapping van de bevoegdheden van het UNHCR en van het UNRWA te voorkomen.⁴⁵ Al deze bezorgdheden concentreren zich (om historische redenen) op de gevolgen, in termen van ontheemden die bijstand behoeven, van de situatie in Palestina. Bij de beoordeling van artikel 1 D in het kader van de onderhavige zaak, zal ik dat dan ook als het historische uitgangspunt nemen.

44. De voorbereidende werkzaamheden zien de ontheemding van Palestijnen ook als een probleem dat in wezen een groep van personen treft.⁴⁶ Terwijl de categorie van ontheemde Palestijnen historisch gezien het voorwerp van artikel 1 D was, moet de bepaling zelf echter worden gelezen op een wijze die haar begrijpelijk en toepasselijk op een individu maakt. Een dergelijke benadering geeft uitdrukking aan het feit dat het internationale recht als geheel een hoge waarde toekent aan het recht op zelfbeschikking (een collectief recht voor groepen van personen)⁴⁷, maar dat het internationale humanitaire recht tezelfdertijd is gebaseerd op de beginselen van respect voor de persoon en voor de individuen binnen een groep.⁴⁸

42 — Een aantal internationale organen hebben de bepalingen van een Verdrag soms uitgelegd tegen de achtergrond van de gemeenschappelijke wil van de opstellers op het tijdstip van de uitlegging [zie bijvoorbeeld arrest van het IGH in de zaak betreffende de land- en zee grens tussen Kameroen en Nigeria (Land and Maritime Boundary between Cameroon and Nigeria, ICJ Reports 2002, blz. 303, punt 59), en de beslissing inzake de afbakening van de grens tussen Eritrea en Ethiopië van de Eritrea-Ethiopia Boundary Commission van 13 april 2002, punten 3.3, 3.4 en 3.13, die verwijst naar de beslissing van het arbitrage-tribunaal in de zaak over de grens tussen Argentinië en Chili (1966) 38 ILR 10, blz. 89].

43 — Zie de verklaringen van de Italiaanse en de Irakese vertegenwoordiger op de 19e vergadering en van de Franse vertegenwoordiger op de 29e vergadering van de Conventie van gevolmachtigden.

44 — Zie de verklaringen van de Egyptische vertegenwoordiger op de 19e en de 29e vergadering van de Conventie van gevolmachtigden.

45 — Zie de verklaringen van de Egyptische vertegenwoordiger op de 19e, en van de Franse vertegenwoordiger op de 20e vergadering van de Conventie van gevolmachtigden.

46 — Zie bijvoorbeeld de verklaringen van de voorzitter van de Conventie op de 19e vergadering, van de Franse vertegenwoordiger op de 20e vergadering en van de vertegenwoordiger van de Verenigde Staten op de 21e vergadering van de Conventie van gevolmachtigden.

47 — Zie bijvoorbeeld artikel 1, lid 2, van het Handvest van de VN. Het begrip zelfbeschikking heeft zich tegelijkertijd met het dekolonisatieproces ontwikkeld, en heeft als dusdanig een sterk territoriaal element (Shaw, *International Law*, 5e ed, Cambridge University Press 2008). Het kan dan ook moeilijk op groepen van vluchtelingen of staatlozen worden toegepast. Over het vraagstuk van de toepasselijkheid ervan op Palestijnse ontheemden wordt levendig gedebatteerd [zie onder meer het advies van het IGH over de juridische gevolgen van de bouw van een muur in het bezette gebied (Legal Consequences on the Construction of a Wall in the Occupied Palestinian Territory, ICJ Reports 2004, blz. 136)].

48 — Zie de preambule en artikel 1, lid 3, van het Handvest van de VN. Deze beoordeling komt tot uitdrukking in een centraal aspect van artikel 1 A van het Verdrag, op basis waarvan een persoon moet aantonen dat hijzelf als individu een gegronde vrees voor vervolging heeft in het kader van een meer algemeen risico voor een bepaalde groep van personen met dezelfde kenmerken, om de vluchtelingenstatus te verkrijgen.

45. Bij het onderhandelde compromis dat artikel 1D is geworden, werd in het bijzonder gedacht aan ontheemde Palestijnen voor bijzondere maatregelen en in bepaalde opzichten bijzondere bescherming binnen het algemene kader van het internationale vluchtelingenrecht.

bescherming of bijstand om welke redenen ook [...] [is] opgehouden". In de vierde plaats is onduidelijk welke betekenis moet worden verleend aan de uitdrukking „deze personen [zullen] van rechtswege onder dit Verdrag vallen".

46. Hoewel het een korte bepaling is, doet artikel 1D zeer veel vragen rijzen. Er kunnen ten minste vier ruime gebieden van onduidelijkheid worden onderscheiden — twee voortvloeiend uit de eerste zin en twee uit de tweede zin — die moeten worden opgehelderd om de in de onderhavige zaak aan het Hof gestelde vragen te beantwoorden.⁴⁹

Fundamentele overwegingen

47. In de eerste plaats is het de vraag, wat in geografische en/of temporele zin wordt bedoeld met „personen die thans bescherming of bijstand genieten". In de tweede plaats is onduidelijk of deze personen daadwerkelijk bescherming of bijstand moeten genieten, dan wel of het volstaat dat zij recht hebben op bescherming of bijstand. (Als subvraag, die in het bijzonder relevant is voor de uitlegging van de richtlijn en de procedure voor de nationale rechter: wat zijn de gevolgen van formele registratie bij het UNRWA? Gaat het om inhoudelijke gevolgen of betreffen de gevolgen enkel het bewijs?) In de derde plaats rijst de vraag in welke omstandigheden „deze

48. Zoals uit de schriftelijke en mondelinge opmerkingen voor het Hof is gebleken, kan in de huidige tekst van artikel 1D steun worden gevonden voor een ruime verscheidenheid aan betekenissen. Ik ben van mening dat het dan ook van wezenlijk belang is dat ik duidelijk en ondubbelzinnig uiteenzet welke beginselen fundamenteel zijn voor mijn zienswijze.

49. In de eerste plaats verdienen alle echte vluchtelingen bescherming en bijstand. Een uitlegging die ertoe zou leiden dat er een leemte in de bescherming van deze personen ontstaat, moet dan ook a priori worden afgewezen.

49 — Uit de voorbereidende werkzaamheden kan worden afgeleid dat zelfs de Egyptische delegatie, op initiatief waarvan de tweede zin is toegevoegd aan het ontwerp dat artikel 1D is geworden, niet volledig duidelijk was over de beoogde rol van de zin als geheel: zie de verklaringen van de Egyptische vertegenwoordiger op de 19e en de 20e vergadering van de Conventie van gevolmachtigden.

50. In de tweede plaats was de historische bedoeling van artikel 1D duidelijk, een zekere

vorm van *bijzondere behandeling en aandacht* te geven aan ontheemde Palestijnen.⁵⁰

51. In de derde plaats zijn, ongeacht de aanvankelijke hoop van de Algemene Vergadering (zoals deze in 1951 is weergegeven door de opstellers van het Verdrag) dat het UNRWA slechts tijdelijk bijstand zou hoeven te verlenen, de problemen die verband houden met de situatie in Palestina lastig gebleken in de daaropvolgende decennia, zoals uit de opeenvolgende vernieuwingen van het mandaat van het UNRWA is gebleken. Evenzo geeft het Protocol van 1967 blijk van de ongelukkige realiteit dat vluchtelingenproblemen die op grond van het Verdrag van 1951 moeten worden behandeld, niet beperkt blijven tot die welke door gebeurtenissen van vóór 1 januari 1951 zijn veroorzaakt. De aanvankelijke bedoeling van de opstellers van het Verdrag moet dus tegen de achtergrond van de realiteit van de latere historische feiten worden gezien.

50 — De Duitse regering heeft de vraag gesteld of deze aparte reeks maatregelen het gelijkheidsbeginsel schendt. Om deze vraag ontkennend te beantwoorden, moet worden erkend dat artikel 1 D was opgesteld om rekening te houden met de bijzondere problemen van een bijzondere groep van ontheemden, van wie de situatie — op zijn minst gedeeltelijk — toe te schrijven was aan een beslissing van de internationale gemeenschap (de verdeling van Palestina). Dit objectieve verschil is dan de reden voor (een zekere mate van) bijzondere behandeling. Of de toepassing van artikel 1 D op personen die bescherming of bijstand genieten van een ander orgaan of een andere instelling dan het UNHCR in een hypothetische situatie die *niet* is veroorzaakt door een beslissing van de internationale gemeenschap, het gelijkheidsbeginsel zou schenden, is een vraag die in de onderhavige conclusie niet aan de orde is.

52. In de vierde plaats was het de bedoeling van de opstellers van het Verdrag dat ontheemde Palestijnen die de bijzondere behandeling en aandacht genoten waarin uitdrukkelijk was voorzien om voor hen te zorgen (bijstand van het UNRWA), de vluchtelingenstatus op grond van het Verdrag, waarop het UNHCR toezicht houdt (dus de eerste zin van artikel 1 D), niet konden aanvragen. Zolang het UNRWA voor hen zorgt, worden deze personen *ratione personae* uitgesloten van het Verdrag.

53. In de vijfde plaats vallen ontheemde Palestijnen die onder de tweede zin van artikel 1 D vallen, als gevolg van (of mogelijk bij wijze van compensatie voor) die uitsluiting, onder bepaalde omstandigheden *van rechtswege* onder het Verdrag (en zijn zij niet enkel gerechtigd om niet langer uitgesloten te zijn van de werkingssfeer ervan wanneer de bescherming of bijstand van het UNRWA ophoudt). Alleen al het bestaan van de tweede zin impliceert een ruimer gevolg dan dat, wanneer de specifieke voorwaarden van deze bepaling zijn vervuld, deze personen enkel in de rij komen te staan met elke andere mogelijke aanvrager van de vluchtelingenstatus op grond van artikel 1 A.

54. In de zesde plaats kan het begrip „ophouden van bescherming of bijstand” van andere organen of instellingen van de VN dan het UNHCR (in casu het UNRWA) niet worden

opgevat op een wijze die ertoe zou leiden dat deze personen in feite opgesloten zitten in het UNRWA-gebied en (zelfs indien zij door de omstandigheden geen toegang hebben tot de bijstand van het UNRWA) niet kunnen vertrekken en de vluchtelingenstatus elders aanvragen totdat de situatie in Palestina volledig is opgelost en het UNRWA is opgeheven. Een dergelijke uitkomst zou totaal onaanvaardbaar zijn.

de bezorgdheid om bijzondere behandeling en aandacht te verlenen aan personen die ontheemd zijn door de situatie in Palestina. Omdat de eerste zin op zich onvoldoende werd geacht, is de tweede zin toegevoegd. Het lijkt dan ook redelijk om de twee zinnen (en dus hun samenstellende delen) consecutief en niet disjunctief te lezen⁵¹ en om een lezing van de bepaling *als geheel* te zoeken die een redelijk evenwicht vindt tussen het zorgen voor ontheemde Palestijnen (op grond van artikel 1D) en het zorgen voor andere mogelijke vluchtelingen (op grond van het Verdrag van 1951 als geheel).

55. In de zevende plaats kan artikel 1D, omdat *alle* echte vluchtelingen bescherming of bijstand zouden moeten kunnen verkrijgen maar de capaciteit van de staten om vluchtelingen op te nemen niet onbeperkt is, evenmin aldus worden uitgelegd dat het elke ontheemde Palestijn, ongeacht of deze daadwerkelijk bijstand van het UNRWA geniet of heeft genoten, het recht geeft om het UNRWA-gebied vrijwillig te verlaten en de automatische vluchtelingenstatus elders in te roepen. Een dergelijke uitlegging zou een buitensporig gunstige behandeling verlenen aan ontheemde Palestijnen ten koste van andere echte aanvragers van de vluchtelingenstatus die door andere conflicten in de wereld zijn ontheemd.

57. Ik zal nu in detail ingaan op de vier punten van uitlegging⁵² die de vragen van de verwijzende rechter doen rijzen.

56. Tot slot zijn de twee zinnen die artikel 1D vormen, samen bedoeld om iets te doen aan

51 — Hier ben ik het oneens met de uitlegging die is voorgesteld door het Bureau van de Hoge Commissaris van de Verenigde Naties voor de vluchtelingen, dat (in zijn nota van 2002, en duidelijker in de gewijzigde nota van 2009) verklaart dat alle Palestijnen [die vallen binnen de werkingssfeer van resolutie 194 (III) van 11 december 1948 en resolutie 2252 (ES-V) van 4 juli 1967] die zich buiten het UNRWA-gebied bevinden, thans geen bescherming of bijstand genieten, zodat de bescherming of bijstand is opgehouden. Dit betekent dat bijstand theoretisch gezien zou kunnen „opgehouden” voor iemand die nooit bijstand heeft genoten, hetgeen eenvoudigweg niet strookt met de natuurlijke betekenis van het woord „opgehouden”. In de aanvankelijke versie van de nota van het UNHCR met betrekking tot de onderhavige zaak stond dat indien een persoon het UNRWA-gebied had verlaten, de bescherming en bijstand *voor hem* waren „opgehouden”, zodat hij vervolgens automatisch de voorzieningen uit hoofde van het Verdrag *zou moeten* verkrijgen. Ik kom later (in de punten 81 e.v.) terug op deze redenering.

52 — Samengevat in punt 47 hierboven.

(i) *Betekenis van „personen die thans bescherming of bijstand genieten”*

onder de eerste zin van artikel 1 D vallen wanneer hij in het UNRWA-gebied woont.

58. De woorden „thans genieten” zijn in twee opzichten beperkend. In de eerste plaats wijzen de praktische aspecten van het genieten van bescherming of bijstand van het UNRWA op een geografische beperking.⁵³ In de tweede plaats wijzen het woord „thans” en het gebruik van de tegenwoordige tijd op een beperking in de tijd.⁵⁴

60. De Belgische regering stelt dus voor dat artikel 1 D in zijn geheel beperkt moet zijn tot personen die zich in het UNRWA-gebied bevinden. Mijns inziens zijn geen van de twee zinnen die samen artikel 1 D vormen, uit juridisch oogpunt geografisch beperkt. Het is dus het loutere feit dat UNRWA-bijstand wordt genoten, dat de kennelijk geografische beperking als bedoeld in de eerste zin teweegbrengt. Een persoon die het UNRWA-gebied verlaat, zou zich dan ook in bepaalde omstandigheden moeten kunnen beroepen op de specifieke rechten die de tweede zin van artikel 1 D verleent, ongeacht waar hij zich bevindt.

Geografische beperking

59. Om bescherming of bijstand van een ander orgaan of een andere instelling van de VN dan het UNHCR te genieten, moet een persoon zich op een plaats bevinden waar deze bescherming en bijstand fysiek beschikbaar zijn. Bijstand van het UNRWA kan enkel in het UNRWA-gebied worden verkregen. Zoals het UNHCR heeft verklaard, zal een persoon voor de onderhavige doelstellingen dus alleen

61. Ik benadruk bovendien dat de twee zinnen van artikel 1 D consecutief moeten worden gelezen. Wanneer een persoon zich op rechten uit hoofde van de tweede zin van artikel 1 D wenst te beroepen, dient dan ook eerst te worden onderzocht of hij aanvankelijk onder de eerste zin van dit artikel viel. Indien dat niet het geval was, was hij niet eerder ratione personae uitgesloten van de werkingssfeer van het Verdrag. In plaats daarvan kan hij — zoals elke andere mogelijke vluchteling — een individuele beoordeling op grond van artikel 1 A aanvragen.⁵⁵

53 — Ik aanvaard dat deze beperking niet zou kunnen gelden voor een hypothetisch toekomstig orgaan of toekomstige instelling van de VN die in de zin van artikel 1 D werkzaam is.

54 — Als het tweede punt van uitlegging ga ik hieronder in op de vraag of „genieten” „daadwerkelijk genieten” of „gerechtigd zijn te genieten” betekent.

55 — In de veronderstelling uiteraard dat de betrokkene niet is uitgesloten op grond van artikel 1 C, 1 E of 1 F.

Beperking in de tijd

dan de tekst toestaat, in het bijzonder tegen de achtergrond van het Protocol van 1967 en de herhaalde vernieuwingen van het mandaat van het UNRWA.

62. Het Verenigd Koninkrijk betoogt dat het woord „thans” verwijst naar 1951, toen het Verdrag is opgesteld. Het betoogt dat de opstellers alleen doelden op de groep van personen waarvan was bepaald dat deze reeds bijstand en bescherming van het UNRWA genoten toen het Verdrag van kracht werd.

63. Bolbol stelt zich op het standpunt dat elke persoon die ooit bijstand van het UNRWA heeft genoten⁵⁶, onder de uitsluitingsgrond van de eerste zin van artikel 1D valt.⁵⁷

64. Volgens de Commissie en Hongarije doelen de woorden „thans genieten” op genieten onmiddellijk voorafgaand aan een aanvraag van de vluchtelingenstatus op grond van artikel 1D.

65. Mijns inziens is de door het Verenigd Koninkrijk voorgestelde uitlegging strenger

66. Ik ga ervan uit dat de opstellers van het Verdrag in 1951 wellicht hoofdzakelijk hebben gedacht aan personen die op dat tijdstip reeds bescherming of bijstand genoten van „andere organen en instellingen” van de Verenigde Naties (zoals het UNRWA). Sindsdien hebben echter veel meer personen (zowel de afstammelingen van de aanvankelijk ontheemden als nieuwe ontheemden) bijstand en bescherming van deze organisatie genoten. De door het Protocol van 1967 ingevoerde wijzigingen van het Verdrag drukken immers duidelijk uit dat de internationale gemeenschap erkent dat situaties die tot het aanvragen van de vluchtelingenstatus leiden, spijtig genoeg niet zijn opgehouden op een bepaald moment in de geschiedenis.

67. Indien dezelfde logica hier wordt toegepast, volgt daaruit dat de beperkende uitlegging die het Verenigd Koninkrijk aan de eerste zin van artikel 1D geeft, niet juist kan zijn. Een beperkende uitlegging kan evenmin gemakkelijk worden verzoend met de eigen richtsnoeren van het UNRWA (CERI), die niet alleen bijstand verzekeren aan personen die ontheemd zijn door de gebeurtenissen van 1948, maar (bijvoorbeeld) ook aan „niet-geregistreerde personen die zijn ontheemd

56 — Of die gerechtigd zou zijn om bijstand te genieten: zie daartoe punten 71 e.v.

57 — Zij betoogt vervolgens dat de tweede zin even ruim moet worden uitgelegd.

ten gevolge van de vijandelijkheden die plaatsvonden in 1967 en daarna”.⁵⁸

68. Voorts sluit artikel 7 van het Statuut van het UNHCR van de bevoegdheid van het UNHCR uit elke „persoon [...] die van andere organen of instellingen van de Verenigde Naties bescherming of bijstand blijft ontvangen [...]”. Met betrekking tot de (niet onredelijke) dubbele veronderstelling dat (a) het UNRWA thans aan een groter aantal personen bijstand verleent dan in 1951, en dat (b) veel van de personen die in 1951 bijstand van het UNRWA genoten, sindsdien zijn overleden, ben ik van mening dat een beperkende uitlegging van de eerste zin van artikel 1D waarschijnlijk een lager niveau van bijzondere behandeling en aandacht voor ontheemde Palestijnen zou bieden dan de Verenigde Naties op het oog hadden.

69. Mijns inziens gaat de ruime temporele werkings sfeer van Bolbols benadering echter te ver in de andere richting. Alleen personen die aanvankelijk van de werkings sfeer van het Verdrag zijn uitgesloten op grond van de eerste zin van artikel 1D, komen mogelijk in aanmerking voor de bijzondere behandeling van de tweede zin van deze bepaling.⁵⁹ Een evenwichtige benadering van de uitlegging van artikel 1D als geheel vereist dus dat de door de eerste zin gedefinieerde omvang van de uitgesloten groep niet kunstmatig wordt

opgeblazen (en ook andere personen omvat dan die welke bescherming of bijstand die niet door het UNHCR wordt verleend, „thans genieten”), en dat de omstandigheden waaronder leden van deze groep in aanmerking zullen komen voor de voorzieningen uit de tweede zin, niet te ruim worden opgevat.

70. Een zekere beperking in de tijd is dus noodzakelijk. Ik vat de uitdrukking „thans bescherming of bijstand genieten” in de eerste zin van artikel 1D dan ook aldus op dat zij ongeacht het tijdstip betrekking heeft op „personen die thans bescherming of bijstand genieten van andere organen of instellingen dan het UNHCR”. Deze personen zijn uitgesloten van het Verdrag omdat zij de bescherming ervan niet nodig hebben.

(ii) Daadwerkelijk of mogelijk genot?

71. Het tweede punt van uitlegging betreft de vraag of de betrokkene daadwerkelijk bijstand of bescherming moet hebben genoten, dan wel of het volstaat dat hij potentieel gerechtigd is om deze te genieten.

⁵⁸ — Zie punten 11 tot en met 13 hierboven.

⁵⁹ — Zie punten 85 e.v. hieronder voor de bespreking van de inhoud van deze bijzondere behandeling.

72. Mijns inziens heeft de eerste zin van artikel 1D enkel betrekking op personen die daadwerkelijk de bescherming of bijstand van een ander orgaan of een andere instelling dan het UNHCR hebben ingeroepen.

die het Verdrag biedt, universeel is⁶¹, aangezien zij een bepaalde categorie van personen van de werkingssfeer van het Verdrag uitsluit. Als zodanig mag ervan worden uitgegaan dat zij eng en niet ruim moet worden uitgelegd.⁶²

73. In de eerste plaats gebruikt de eerste zin de uitdrukking „genieten”, en niet „gerechtigd is te genieten”.⁶⁰ Ik ben het hier eens met het Verenigd Koninkrijk dat het standpunt dat „genieten” moet worden gelezen als „gerechtigd is te genieten”, geen steun vindt in de tekst.

75. In de derde plaats is een enge uitlegging ook in overeenstemming met de gedachte dat deze personen (die vervolgens, indien noodzakelijk, de bijzondere rechten van artikel 1D, tweede zin, zullen kunnen inroepen) niet uit eigen wil handelen, maar worden geconfronteerd met gebeurtenissen buiten hun invloed⁶³, aangezien de beslissing om een

74. In de tweede plaats is de eerste zin van artikel 1D een afwijking van het algemene beginsel dat de bescherming *ratione personae*

60 — De Franse tekst van artikel 1D (die volgens de laatste paragraaf van het Verdrag de andere authentieke tekst is) heeft het ook over „bénéficiaire actuellement” in plaats van „sont éligibles à bénéficier”.

61 — De aanvankelijke beperking in de tijd („ten gevolge van gebeurtenissen welke vóór 1 januari 1951 hebben plaatsgevonden”) was geschrapt door het Protocol van 1967. De meeste staten hebben er thans op grond van artikel 1B voor gekozen om het Verdrag te behandelen als een verdrag dat van toepassing is op „gebeurtenissen in Europa of elders”. In 2009 hadden slechts vier van de 147 staten die partij zijn bij het Verdrag of het Protocol, ervoor gekozen om het Verdrag te behandelen als een verdrag dat alleen van toepassing is op gebeurtenissen in Europa.

62 — Hoewel de rechtspraak met betrekking tot dergelijke clausules minder duidelijk is dan in het recht van de Europese Unie (zie bijvoorbeeld de conclusie van advocaat-generaal Kokott van 8 mei 2008 in zaak C-73/07, *Satakunnan Markkinapörssi en Satamedia*, Jurispr. blz. I-9831, punt 58 en aldaar aangehaalde rechtspraak), hebben internationale rechterlijke en arbitrage instanties op grond van het Verdrag van Wenen hun uitleggingspraktijken aldus ontwikkeld dat verdragen worden opgevat op een wijze die rekening houdt met het doel en het voorwerp van deze verdragen (zie bijvoorbeeld de beslissing van het IGH in het territoriale geschil *Libyun Aruh Jamuhiriyu tegen Tsjaad*, ICJ Reports 1994, punt 41, en de beslissing van het arbitrage-tribunaal in de zaak betreffende de externe schulden van Duitsland, 19 ILM 1980, blz. 1377, punten 28 en 30). Deze autoriteiten wijzen erop dat een enge uitlegging van de afwijking gunstig kan worden opgevat door andere internationale organen.

63 — Ik kom nog terug op de mate waarin een vluchteling zijn lot kan bepalen, zie punten 77 e.v.

bepaalde persoon bijstand te verlenen, rechtstreeks of indirect afhangt van het UNRWA.⁶⁴

76. Dat ik het hier oneens ben met de uitlegging van het Bureau van de Hoge Commissaris van de Verenigde Naties voor de vluchtelingen, is hoofdzakelijk ingegeven door de duidelijke bewoordingen van de bepaling, die in meer dan 50 jaar niet is gewijzigd. Mijns inziens is de uitlegging van het UNHCR daarentegen gewijzigd in de loop van de jaren⁶⁵, hetgeen aantoont hoe moeilijk de Palestijnse kwestie is. De uitlegging van het UNHCR heeft weliswaar het voordeel dat de meeste bewijsproblemen die verband houden met de eerste zin, verdwijnen, maar dit gebeurt door een veel groter aantal mogelijke vluchtelingen van de werkingssfeer van het Verdrag van 1951 uit te sluiten.

(iii) „Wanneer deze bescherming of bijstand om welke redenen ook is opgehouden”

77. In de bij het Hof ingediende schriftelijke opmerkingen wordt deze zin op zeer verschillende manieren uitgelegd, van een

totale beëindiging van de activiteit van het UNRWA⁶⁶ tot het ophouden van bescherming voor een bepaalde persoon.⁶⁷ Bolbol gaat inderdaad verder en suggereert dat indien bescherming of bijstand ophoudt, dit leidt tot toepassing van de tweede zin van artikel 1D. Zij wijst erop dat de United Nations Conciliation Commission for Palestine (Verzoeningscommissie van de Verenigde Naties voor Palestina)⁶⁸ effectief heeft opgehouden werkzaam te zijn⁶⁹ en concludeert dat artikel 1D, tweede zin, noodzakelijkerwijs reeds toepasselijk is voor allen die vroeger uitgesloten waren van bescherming op grond van de eerste zin.

78. Ik aanvaard dat betoog niet. De twee zinnen van artikel 1D moeten consecutief worden gelezen. De uitdrukking „bescherming of bijstand” — die in beide zinnen wordt gebruikt — dient dan ook aldus te worden opgevat dat zij betrekking heeft op bijstand of bescherming die wordt verleend door een van de andere „organen of instellingen van de Verenigde Naties” dan het UNHCR. Indien

66 — De opmerkingen van de Belgische en de Franse regering en van de regering van het Verenigd Koninkrijk.

67 — Bolbols opmerkingen en de nota van het UNHCR van 2009. De Commissie concentreert zich ook op individuen, maar stelt zich op het standpunt dat personen die het UNRWA-gebied hebben verlaten, niet vallen onder artikel 1D, maar in plaats daarvan onder de algemene regels, aangezien hun vertrek niet gelijkstaat met een ophouden van bescherming of bijstand (dat onafhankelijk van een handeling van een individu plaatsvindt).

68 — Hierna: „UNCCP”.

69 — Bolbol betoogt dat het UNRWA was opgericht om ontheemde Palestijnen bij te staan, terwijl het UNCCP was opgericht om hen te beschermen. Zij baseert haar betoog op de beëindiging van de activiteiten van het UNCCP en op het feit dat het UNRWA de taken van het UNCCP niet heeft overgenomen.

64 — Zie punten 11-13 hierboven en de gedetailleerde voetnoten daarbij.

65 — Zie punten 18 en 19 hierboven.

een persoon „thans” van *een of andere* van deze instellingen „bescherming of bijstand” „geniet”, is hij uitgesloten van het Verdrag (eerste zin). Mijns inziens betekent „opgehouden” dat artikel 1D, tweede zin, toepasselijk wordt indien diezelfde persoon niet langer bescherming of bijstand van een of andere van deze instellingen kan genieten.

79. Indien „ophouden” aldus zou worden opgevat dat het noodzakelijk is dat de activiteiten van het UNRWA totaal ophouden in het gehele UNRWA-gebied, zou dit anderzijds betekenen dat tot dan geen enkele persoon die is opgehouden bijstand te genieten van organen zoals het UNRWA, enige aanspraak zou kunnen ontlenen aan de tweede zin van artikel 1D of misschien aan het Verdrag als geheel. Deze opvatting valt evenmin helemaal te verzoenen met de aanwezigheid van de woorden „om welke reden ook” vóór de bepaling die verwijst naar de oplossing van het onderliggende probleem (ontheemde Palestijnen), aangezien de voor de hand liggende reden voor het totale ophouden van de activiteiten van het UNRWA zou zijn dat „de positie van deze personen” definitief is geregeld.

80. Om die reden concludeer ik dat het uitgangspunt dient te zijn of de betrokkene heeft opgehouden bescherming of bijstand te genieten.

81. Tot slot moet ik ingaan op de vraag of de reden voor het ophouden van de bijstand van het UNRWA relevant is. Specifiek is de vraag of de tweede zin van artikel 1D toepasselijk wordt indien een persoon vrijwillig het geografische gebied waarin het UNRWA werkzaam is, verlaat, zodat hij de bijstand van het UNRWA niet kan blijven ontvangen. Of betekent „om welke reden ook ophouden” enkel „ongeacht de reden waarom het UNRWA heeft opgehouden bijstand te verlenen aan een bepaalde persoon”? Zoals ik zal uiteenzetten, geef ik de voorkeur aan de tweede opvatting.

82. Bij de poging om deze gordiaanse knoop te ontwarren, moet mijns inziens zowel naar de gevolgen van een bepaalde opvatting als naar de ratio legis van de bepaling worden gekeken. Mijn antwoord houdt daarom verband met mijn opvatting van het laatste punt van uitlegging (met betrekking tot de juridische gevolgen van het toepasselijk worden van de tweede zin van artikel 1D)⁷⁰, waar mijn uitlegging milder is dan die welke sommige lidstaten hebben voorgesteld. Ik zou een onderscheid maken tussen personen die vrijwillig het UNRWA-gebied verlaten en zich dus onttrekken aan de bijstand van het UNRWA en personen die constateren dat externe

70 — Zie hieronder, punten 85 e.v.

gebeurtenissen buiten hun invloed ertoe hebben geleid dat het UNRWA hun niet langer bijstand blijft verlenen.⁷¹

om is gewijzigd. Het UNRWA heeft opgehouden hun deze bijstand te verlenen. Mijns inziens moet de bijzondere regeling van artikel 1D, tweede zin, wil zij enige betekenis hebben, toepassing vinden om aan de behoeften van deze personen tegemoet te komen.

83. Personen van de eerste categorie zijn niet langer uitgesloten van de werkingssfeer *ratione personae* van het Verdrag, aangezien zij niet „thans bescherming of bijstand genieten”, en zij kunnen vrij om een individuele beoordeling verzoeken teneinde de vluchtelingenstatus te verkrijgen op grond van artikel 1 A. Zij kunnen echter niet aanvoeren dat zij van rechtswege onder het Verdrag vallen. Zij hebben ervoor gekozen om zichzelf in een situatie te plaatsen waarin de bijstand van het UNRWA voor hen niet langer beschikbaar is, maar de bereidheid van het UNRWA om hun deze bijstand te verlenen, blijft bestaan.

(iv) „*Van rechtswege onder dit Verdrag vallen*”

84. Personen van de tweede categorie constateren dat hun vroegere situatie (waarin zij, ook al waren zij van het Verdrag uitgesloten op grond van artikel 1D, eerste zin, bijstand ontvingen van het UNRWA) buiten hun wil

85. De Belgische regering en de regering van het Verenigd Koninkrijk betogen dat recht hebben op de voorzieningen uit hoofde van het Verdrag van 1951 niet meer betekent dan het recht om op grond van de criteria van artikel 1A te worden beoordeeld. Mijns inziens echter, blijkt uit de bewoordingen van de tweede zin van artikel 1D overduidelijk dat een persoon die eerder was uitgesloten van de werkingssfeer van het Verdrag door de eerste zin van het artikel, maar voor wie de niet door het UNHCR verleende bescherming of bijstand is opgehouden in de zin van het eerste onderdeel van de tweede zin, dan recht heeft op aanzienlijk meer, namelijk op automatische erkenning als vluchteling.

71 — Dit is bovendien de uitlegging die de Europese wetgever eerder heeft gevolgd: zie gemeenschappelijk standpunt 96/196, dat bepaalt dat een persoon die zich doelbewust onttrekt aan de bescherming en bijstand bedoeld in artikel 1D van het Verdrag van 1951, niet van rechtswege onder dit Verdrag valt.

86. Ten eerste lenen zowel de Engelse als de Franse tekst zich tot een dergelijke uitlegging. Zo luidt de Engelse versie „*shall ipso facto be*

entitled to the benefits of this Convention” en de Franse „bénéficient de plein droit du régime de cette convention”. Ik kan moeilijk inzien hoe het loutere recht om een beoordeling op grond van artikel 1 A aan te vragen, aan deze formuleringen kan beantwoorden.

verwijdering van een eerdere belemmering (uitgesloten zijn van de werkingssfeer van het Verdrag).

87. Ten tweede is artikel 1 niet — als zodanig — een „voorziening” uit hoofde van het Verdrag. Integendeel, de voorzieningen zijn vermeld in de daaropvolgende artikelen. Artikel 1 definieert wie wel en niet toegang heeft tot deze voorzieningen.⁷² Bijgevolg heeft een persoon die van rechtswege aanspraak heeft op de voorzieningen van het Verdrag, artikel 1 reeds achter zich.

89. Ik concludeer dan ook dat van rechtswege onder het Verdrag vallen betekent dat de vluchtelingenstatus automatisch wordt toegekend, zonder verdere individuele beoordeling.

Resultaten van deze opvatting van artikel 1 D

88. Ten derde is de ratio legis van artikel 1 D dat ontheemde Palestijnen bijzondere behandeling en aandacht moeten genieten. Ik kan moeilijk inzien hoe sprake kan zijn van bijzondere behandeling en aandacht wanneer een persoon enkel de mogelijkheid krijgt om aan te sluiten in de rij van personen die op een individuele beoordeling van hun recht op de vluchtelingenstatus wachten. Mijns inziens gaat het daarbij eerder om de loutere

90. De opvatting die ik in het kader van elk van de vier punten van uitlegging in overweging geef, houdt in dat de twee zinnen die samen artikel 1 D vormen, worden uitgelegd op een wijze die de volgende resultaten oplevert:

- (a) een ontheemde Palestijn die geen bescherming of bijstand van het UNRWA geniet, is niet *ratione personae* uitgesloten van de werkingssfeer van het Verdrag. Hij wordt dan ook behandeld als elke andere aanvrager van de vluchtelingenstatus en moet worden beoordeeld op grond van artikel 1 A (vermijding van overlapping tussen het UNRWA en het UNHCR; toepassing van het beginsel van universele bescherming);

72 — Artikel 1 van het Protocol van 1967 ondersteunt deze uitlegging, aangezien het de artikelen 2 tot en met 34 van het Verdrag van 1951 heeft gegroepeerd. In de nota van 2009 van het Bureau van de Hoge Commissaris van de Verenigde Naties voor de vluchtelingen staat ook dat „de uitdrukking „voorzieningen uit hoofde van het Verdrag van 1951” betrekking heeft op het niveau van behandeling dat de overeenkomstsluitende staten [...] vluchtelingen moeten verlenen op grond van de artikelen 2 tot en met 34 van dit Verdrag”.

- (b) een ontheemde Palestijn die bescherming of bijstand van het UNRWA geniet, wordt *ratione personae* uitgesloten van de werkingssfeer van het Verdrag terwijl hij deze bescherming of bijstand geniet (vermijding van overlapping tussen het UNRWA en het UNHCR);
- (c) een ontheemde Palestijn die bescherming of bijstand van het UNRWA genoot, maar die om welke reden ook niet langer bescherming of bijstand van het UNRWA kan genieten, houdt op *ratione personae* uitgesloten te zijn van de werkingssfeer van het Verdrag (toepassing van het beginsel van universele bescherming); of hij dan al dan niet van rechtswege onder het Verdrag valt, hangt evenwel af van de reden waarom hij deze bescherming of bijstand niet langer kan krijgen;
- (d) indien deze ontheemde Palestijn niet langer bescherming of bijstand van het UNRWA kan genieten ten gevolge van externe omstandigheden buiten zijn invloed, heeft hij een automatisch recht op de vluchtelingenstatus (toepassing van het beginsel van bijzondere behandeling en aandacht);
- (e) indien deze ontheemde Palestijn niet langer bescherming of bijstand van het

UNRWA kan genieten ten gevolge van zijn eigen handelingen, kan hij de automatische vluchtelingenstatus niet inroepen; hij heeft er echter (uiteeraard) recht op dat een aanvraag van de vluchtelingenstatus ten gronde wordt beoordeeld op basis van artikel 1 A (toepassing van het beginsel van universele bescherming en rechtvaardige behandeling van alle echte vluchtelingen; evenredige uitlegging van de omvang van de bijzondere behandeling van en aandacht voor ontheemde Palestijnen).

Overeenkomstige toepassing op de richtlijn

91. Aangezien de bewoordingen van artikel 12, lid 1, sub a, van de richtlijn de bewoordingen van het Verdrag van 1951 rechtstreeks weergeven, is het thans mogelijk om de eigenlijke prejudiciële vragen vrij kort te behandelen. Zodra het Hof artikel 12, lid 1, sub a, heeft uitgelegd, kan deze bepaling mijns inziens rechtstreekse werking hebben.

Eerste vraag

92. Artikel 12, lid 1, sub a, vermeldt de voorwaarde voor uitsluiting „thans bescherming of bijstand genieten” niet met zoveel woorden, maar verwijst enkel rechtstreeks naar artikel 1D van het Verdrag van 1951. Niets wijst erop dat de voorwaarde voor uitsluiting in de richtlijn iets anders beoogt te betekenen dan artikel 1D. Integendeel, alles wijst er op dat zij exact dezelfde betekenis moet hebben.

93. Op basis van de hierboven gegeven uitlegging van artikel 1D van het Verdrag van 1951 concludeer ik dan ook dat een persoon pas onder de eerste zin van artikel 12, lid 1, sub a, van de richtlijn valt indien hij daadwerkelijk bescherming of bijstand van een ander orgaan of een andere instelling van de Verenigde Naties dan het UNHCR heeft ingeroepen. Het loutere recht op deze bescherming of bijstand sluit deze persoon niet uit van de vluchtelingenstatus in de zin van artikel 2, sub c, van de richtlijn.

94. Een subsidiair vraagstuk (dat in de context van de toepassing van de richtlijn rijst) is, welk bewijs een aanvrager moet leveren om aan te tonen dat hij viel onder de eerste zin van artikel 12, lid 1, sub a, van de richtlijn, de

voorafgaande voorwaarde voor het invoeren van bijzondere rechten op grond van de tweede zin. Op basis van de hierboven gegeven uitlegging moet een aanvrager mijns inziens bewijzen dat hij daadwerkelijk bescherming of bijstand genoot.

95. Het is hier van wezenlijk belang om zowel het legitieme belang van de staat te erkennen, na te gaan of de aanspraken van een bepaalde persoon gegrond zijn, als de zeer reële, praktische problemen waarmee ontheemden die de vluchtelingenstatus wensen te verkrijgen, te maken kunnen hebben bij het leveren van het bewijs van hun rechten. Sommige aanvragers zullen geen gegronde aanspraak hebben op de vluchtelingenstatus, en het komt de staat toe hun zaak te onderzoeken. Tezelfdertijd mag de staat geen onrealistische maatregelen voor het vereiste bewijs aanleggen.⁷³

96. Vervolgens rijst de vraag welk verschil daadwerkelijke registratie bij het UNRWA maakt of zou moeten maken.

97. Mijns inziens is registratie een kwestie van bewijs en geen inhoudelijke kwestie.

98. Het UNRWA verleent soms bijstand zonder een persoon te registreren.⁷⁴ Soms kunnen de administratieve documenten

73 — Toegepast op de richtlijn (en niet op het Verdrag), betekent dit dat de lidstaten weliswaar het recht behouden om in het nationale recht de toepasselijke bewijsregels te bepalen, maar dat deze regels het voor een aanvrager niet onmogelijk of vrijwel onmogelijk mogen maken om door het EU-recht gewaarborgde rechten in te roepen: zie arrest van 29 oktober 2009, Pontin, C-63/08, Jurispr. blz. I-10467, punt 43 en aldaar aangehaalde rechtspraak.

74 — Zie punt 13 hierboven en voetnoten 14-16. Het lijkt waarschijnlijk dat een veel groter aantal personen die bijstand genieten, niet formeel geregistreerd zijn, ook al moet er gewoonlijk een of ander register bij het UNRWA zijn waaruit blijkt dat het op zijn minst waarschijnlijk is dat zij bijstand hebben genoten.

achterlopen op de gebeurtenis, of kunnen zij vernietigd zijn tijdens vijandelijkheden. Ik ben het dan ook niet eens met het argument van de Franse regering dat alleen daadwerkelijk bewijs van registratie bij het UNRWA zal volstaan.

99. Dit vooropgesteld, zou ik bewijs van daadwerkelijke registratie bij het UNRWA aldus opvatten dat het een onweerlegbaar vermoeden scheidt dat een aanvrager daadwerkelijk bijstand heeft genoten.

101. Mijn antwoord op de tweede prejudiciële vraag is dan ook dat de uitdrukking „ophouden van de bescherming of bijstand van de instelling” betekent dat de betrokkene anders dan uit eigen wil heeft opgehouden de bescherming of bijstand te genieten die hij onmiddellijk daaraan voorafgaand ontving.

102. Ik onderschat de bewijskwesties niet die zullen ontstaan wanneer moet worden vastgesteld of een bepaalde persoon het UNRWA-gebied vrijwillig of onvrijwillig heeft verlaten. De problemen gaan van fragmentarisch bewijs (dat een deel van een verhaal maar niet elke stap onderbouwt), tot de mogelijkheid van vervalst bewijs (of echt bewijs dat is verkregen door de juiste ambtenaar om te kopen). Zoals het geval is voor het bewijs dat daadwerkelijk bijstand is genoten, kan de staat hier enig bewijs verlangen, maar niet het best mogelijke bewijs dat in een ideale wereld zou kunnen worden voorgelegd.

Tweede vraag

100. De tweede zin van artikel 12, lid 1, sub a, van de richtlijn weerspiegelt rechtstreeks die van het Verdrag van 1951 en moet a fortiori op dezelfde wijze worden uitgelegd.

Derde vraag

103. De derde prejudiciële vraag kan niet worden beantwoord aan de hand van rechtstreekse toepassing van de eerdere analyse. Hier moet rekening worden gehouden met de opzet van de richtlijn.

104. Artikel 2, sub c, van de richtlijn definieert een vluchteling als een onderdaan van een derde land die voldoet aan een specifieke reeks criteria (naar het voorbeeld van artikel 1 A van het Verdrag) en „op wie artikel 12 niet van toepassing is”. Artikel 12 (getiteld „Uitsluiting”) sluit vervolgens bepaalde categorieën van personen uit (en weerspiegelt daarbij onderdelen van artikel 1 van het Verdrag van 1951)⁷⁵ „van de vluchtelingenstatus”.

de *voorzieningen* uit hoofde van de richtlijn moeten worden uitgebreid tot personen die onder de eerste zin vielen, maar vervolgens de criteria van de tweede zin vervulden. Om deze bewoordingen te verzoenen met de algemene definitie van „vluchteling” in artikel 2, sub c, moet de tweede zin van artikel 12, lid 1, sub a, worden opgevat als een uitzondering op de uitsluitingsgrond in de eerste zin van deze bepaling, met eigen specifieke gevolgen.

105. Betekent dit dat een persoon die onder *een onderdeel* van artikel 12, lid 1, sub a (dat wil zeggen de eerste en/of de tweede zin) valt, definitief wordt uitgesloten van de vluchtelingenstatus? Mijns inziens niet.

106. In de eerste plaats bepaalt de tweede zin van artikel 12, lid 1, sub a, duidelijk dat

107. In de tweede plaats maakt artikel 12 deel uit van hoofdstuk III van de richtlijn („Voorwaarden voor het verkrijgen van de vluchtelingenstatus”). Uit de plaatsing van dit artikel blijkt, zoals Bolbol, de Hongaarse regering en de Commissie terecht hebben betoogd, dat het om een andere mogelijkheid gaat dan de procedure van hoofdstuk II („Beoordeling van verzoeken om internationale bescherming”), en dat op grond daarvan een persoon een vluchteling kan zijn en dus recht kan hebben op verlening van de vluchtelingenstatus in de zin van artikel 13.⁷⁶

75 — Het verband is als volgt (artikel van de richtlijn gevolgd door het artikel van het Verdrag): artikel 12, lid 1, sub a, voor artikel 1 D; artikel 12, lid 1, sub b, voor artikel 1 E; artikel 12, lid 2, sub a, b en c, voor artikel 1 F. Artikel 12, lid 3, verschaft verdere opheldering over de uitlegging van artikel 12, lid 2. De bewoordingen van artikel 1 C van het Verdrag worden weergegeven in een aparte bepaling van de richtlijn (artikel 11: „Beeïndiging”).

76 — „De lidstaten verlenen de vluchtelingenstatus aan een onderdaan van een derde land of staatloze die overeenkomstig de hoofdstukken II en III als vluchteling wordt erkend” (cursivering van mij). De bewoordingen van artikel 12 van gemeenschappelijk standpunt 96/1996 wijzen er ook op dat personen die vallen onder beide zinnen van artikel 1 D van het Verdrag van 1951 automatisch recht hebben op de vluchtelingenstatus, en niet hoeven te worden beoordeeld op grond van de criteria van artikel 1 A.

108. Tot slot geven de artikelen 2, sub c, 11 en 12 bij de afbakening van wie al dan niet als vluchteling moet worden beschouwd, niet alleen de bewoordingen maar ook de opzet van artikel 1 van het Verdrag van 1951 als geheel weer. Indien de richtlijn een leemte bevat waardoor een persoon die aan beide onderdelen van artikel 12, lid 1, sub a, voldoet, nog steeds is uitgesloten van de vluchtelingenstatus, zet de richtlijn de krachtens het Verdrag op de lidstaten rustende volkenrechtelijke verplichtingen onjuist om in Unierecht. Dit moet dan ook een onjuiste opvatting van de richtlijn zijn.

automatische recht op de vluchtelingenstatus overeenkomstig artikel 13 van de richtlijn.⁷⁷

109. Op basis van de hierboven uiteengezette analyse van artikel 1D van het Verdrag concludeer ik dan ook in antwoord op de derde prejudiciële vraag, dat de uitdrukking „voorzieningen uit hoofde van de richtlijn” doelt op de erkenning als vluchteling en op het

110. Volledigheidshalve voeg ik hieraan nog toe dat de beschikbaarheid van subsidiaire bescherming⁷⁸ als een verdere optie niet afdoet aan de uitlegging van artikel 12, lid 1, sub a. Die optie is alleen relevant voor personen aan wie niet automatisch de vluchtelingenstatus wordt verleend op grond van artikel 12, lid 1, sub a, maar die worden beoordeeld overeenkomstig hoofdstuk II en die in aanmerking komen voor subsidiaire bescherming op grond van hoofdstuk V. Op grond van het Verdrag van 1951 moet een persoon de criteria van artikel 1A vervullen om voor *enige* bescherming in aanmerking te komen. Op grond van de richtlijn kan een persoon die niet voldoet aan de overeenkomstige criteria (uiteengezet in artikel 2, sub c, en verder uitgewerkt in hoofdstuk II) nog steeds een (mindere) mate van bescherming worden geboden.

77 — De dwingende formulering „verlenen de vluchtelingenstatus” in artikel 13 van de richtlijn (zie vorige voetnoot) kan niets anders betekenen.

78 — Op grond van hoofdstuk VI, artikelen 18 en 19 van de richtlijn.

Conclusie

111. Gelet op het voorgaande geef ik het Hof in overweging, de vragen van de Fővárosi Bíróság als volgt te beantwoorden:

- „1) Een persoon valt pas onder de eerste zin van artikel 12, lid 1, sub a, van richtlijn 2004/83/EG van de Raad van 29 april 2004 indien hij daadwerkelijk de bescherming of bijstand van een andere instelling van de Verenigde Naties dan het UNHCR heeft ingeroepen. Het loutere recht op deze bescherming of bijstand volstaat niet voor de toepassing van deze bepaling.

- 2) De uitdrukking ‚ophouden van de bescherming of bijstand van de instelling’ betekent dat de betrokkene zich niet langer in het relevante geografische gebied bevindt en anders dan uit eigen wil heeft opgehouden de bescherming of bijstand te genieten die hij onmiddellijk voorafgaand aan zijn vertrek uit dat geografische gebied ontving.

- 3) De uitdrukking ‚voorzieningen uit hoofde van de richtlijn’ doelt op de erkenning als vluchteling en de automatische verlening van de vluchtelingenstatus.”