



Jurisprudentie

CONCLUSIE VAN ADVOCaat-GENERAAL
E. SHARPSTON
van 13 september 2012¹

Zaak C-364/11

**Mostafa Abed El Karem El Kott
Chadi Amin A Radi,
Hazem Kamel Ismail,
tegen**

Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal/ENSZ Menekültügyi Főbiztosság (intervenierend)

[verzoek van de Fővárosi Bíróság (Hongarije) om een prejudiciële beslissing]

„Richtlijn 2004/83/EG — Voorwaarden waaraan staatsburgers van derde landen of staatlozen die om vluchtelingenstatus verzoeken, moeten voldoen — Staatlozen van Palestijnse afkomst die bescherming van UNRWA hebben ingeroepen — Betekenis van ‚[i]s die bescherming of bijstand om welke reden ook opgehouden’ en ‚recht op de voorzieningen uit hoofde van deze richtlijn’”

1. Het Hof wordt opnieuw verzocht om uitlegging van artikel 12, lid 1, sub a, van richtlijn 2004/83/EG² (dat in feite artikel 1 D van het Verdrag van Genève van 28 juli 1951 betreffende de status van vluchtelingen³ in Unierecht omzet) met betrekking tot de betekenis van het begrip „de voorzieningen uit hoofde van deze richtlijn” waarop Palestijnse vluchtelingen die bescherming of bijstand van de UNRWA⁴ hebben genoten, recht hebben wanneer „die bescherming of bijstand om welke reden ook [is] opgehouden”.

2. Vragen over de uitlegging van beide uitdrukkingen zijn voor het eerst – in nagenoeg identieke bewoordingen – in de zaak Bolbol⁵ gerezen. In die zaak had de verzoekster evenwel geen bescherming of bijstand van de UNRWA *genoten* voordat zij de Gazastrook verliet om in Hongarije asiel aan te vragen (haar verzoek was gebaseerd op het *recht* op bescherming of bijstand). Het Hof achtte het dus niet noodzakelijk om te antwoorden op de vraag betreffende de voorwaarden waaronder kan worden aangenomen dat de bescherming of de bijstand om welke reden ook is opgehouden of op de vraag betreffende de aard van de voorzieningen uit hoofde van de richtlijn, waarop een recht ontstaat wanneer de bescherming of de bijstand ophoudt.

1 — Oorspronkelijke taal: Engels.

2 — 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 „de richtlijn”. Deze richtlijn is thans vervangen door richtlijn 2011/95/EU van het Europees Parlement en de Raad van 13 december 2011 inzake normen voor de erkenning van onderdanen van derde landen of staatlozen als personen die internationale bescherming genieten, voor een uniforme status voor vluchtelingen of voor personen die in aanmerking komen voor subsidiaire bescherming, en voor de inhoud van de verleende bescherming (PB L 337, blz. 9), die geen wijzigingen aanbrengt aan de bepalingen die voor de onderhavige zaak van belang zijn.

3 — *United Nations Treaty Series*, deel 189, blz. 150, nr. 2545 (1954); hierna: „Vluchtelingenverdrag”.

4 — United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East (Organisatie van de Verenigde Naties voor Hulpverlening aan Palestijnse Vluchtelingen). Het mandaat van de UNRWA is onlangs bij resolutie nr. 65/98 van de Algemene Vergadering van 10 december 2010 tot 30 juni 2014 verlengd.

5 — Arrest van 17 juni 2010 (C-31/09, Jurispr. blz. I-5539).

3. In mijn conclusie in de zaak Bolbol heb ik deze vragen echter wel besproken. De relevante historische en wettelijke context ervan wordt grotendeels in die conclusie en in het arrest in die zaak uiteengezet. Ik ga hierna alleen de belangrijkste bepalingen herhalen. Tevens verwijs ik naar mijn bespreking in de zaak Bolbol van de twee vragen die opnieuw aan de orde zijn voor het Hof. Ook in dit verband zal ik die bespreking slechts voor zover nodig herhalen.

Toepasselijke bepalingen

4. Volgens artikel 1 A, lid 2, eerste alinea, van het Vluchtelingenverdrag is een „vluchteling” elke persoon 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”.

5. Artikel 1 D van het Vluchtelingenverdrag bepaalt:

„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 Vluchtelingen⁶].

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.” (In de authentieke Engelse versie: „[...] these persons shall ipso facto be entitled to the benefits of this Convention”).

6. Opgemerkt zij dat in het Frans, de andere authentieke taal van het verdrag, de laatste zinsnede van de tweede alinea als volgt luidt: „ces personnes bénéficieront de plein droit du régime de cette convention” („deze personen zullen van rechtswege onder dit verdrag vallen”).

7. In navolging van het Vluchtelingenverdrag is volgens artikel 2, sub c, van de richtlijn een „vluchteling” 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”.

6 — Vaststaat dat de zinsnede „andere organen of instellingen van de Verenigde Naties dan van de Hoge Commissaris van de Verenigde Naties voor Vluchtelingen” sinds 1958 alleen op de UNRWA betrekking heeft gehad. Het enige andere orgaan of de enige andere instelling die ooit bescherming of bijstand aan vluchtelingen heeft geboden (de United Nations Korean Reconstruction Agency – UNKRA) heeft haar activiteiten in datzelfde jaar gestaakt. Tenzij anders vermeld zal ik dus „andere organen of instellingen van de Verenigde Naties dan van de Hoge Commissaris van de Verenigde Naties voor Vluchtelingen” en „UNRWA” door elkaar gebruiken. Ook staat vast dat de UNRWA niet in het leven is geroepen om „bescherming” te bieden aan Palestijnse vluchtelingen en het heeft deze ook nooit geboden. De UNRWA mag enkel „bijstand” bieden. Ik zal het daarom hebben over „UNRWA-bijstand” in plaats van over „UNRWA-bescherming of -bijstand”.

8. Artikel 12, lid 1, van de richtlijn, dat in hoofdstuk III (voorwaarden voor het verkrijgen van de vluchtelingenstatus) is opgenomen, geeft uitdrukking aan artikel 1 D van het verdrag. Dit artikel bepaalt:

„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 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;^[7]

[...]”

9. Het kan tevens nuttig zijn de hiernavolgende bepalingen, die de context bepalen waarin artikel 12, lid 1, sub a, wordt toegepast, in gedachten te houden.

10. Artikel 13 van de richtlijn, dat in hoofdstuk IV (vluchtelingenstatus) is opgenomen, bepaalt dat de vluchtelingenstatus wordt verleend aan een onderdaan van een derde land of staatloze die overeenkomstig hoofdstuk II (beoordeling van verzoeken om internationale bescherming) en hoofdstuk III (voorwaarden voor het verkrijgen van de vluchtelingenstatus) als vluchteling wordt erkend. Wat de beoordeling betreft, moeten verzoeken volgens artikel 4 op individuele basis worden beoordeeld, met inachtneming van een hele reeks relevante feiten, die door de verzoeker moeten worden bewezen.

11. Hoofdstuk V heeft betrekking op de voorwaarden om in aanmerking te komen voor subsidiaire bescherming en hoofdstuk VI op de subsidiaire-beschermingsstatus. Artikel 18 bepaalt dat deze status kan worden verleend aan een onderdaan van een derde land of staatloze die overeenkomstig de hoofdstukken II en V in aanmerking komt voor subsidiaire bescherming. De in artikel 2, sub e, gegeven definitie van een persoon die voor subsidiaire bescherming in aanmerking komt, is vergelijkbaar met de definitie van een vluchteling, maar onderscheidt zich wezenlijk daarvan doordat het criterium voor gegronde vrees voor vervolging (als lid van een groep) is vervangen door dat van een reëel risico op ernstige schade (als individu).

12. In hoofdstuk VII van de richtlijn (de artikelen 20-34) worden de kenmerken van de internationale bescherming (zowel de vluchtelingenstatus als de subsidiaire-beschermingsstatus) bepaald, onverminderd de in het Vluchtelingenverdrag (artikel 20, leden 1 en 2) neergelegde rechten. Volgens artikel 21, lid 1, moeten de lidstaten het beginsel van non-refoulement eerbiedigen met inachtneming van hun internationale verplichtingen. Over het algemeen hebben de vluchtelingenstatus en de subsidiaire-beschermingsstatus dezelfde kenmerken. Het belangrijkste verschil betreft de afgifte van verblijfsvergunningen en reisdocumenten aangezien de vluchtelingenstatus een ruimere rechtsbescherming biedt.⁸

7 — Hoewel in de Engelse versie de laatste zinsnede van de tweede volzin woord voor woord de formulering van het verdrag overneemt (en alleen het woord „verdrag” door „richtlijn” vervangt), gebruikt de Franse tekst een andere formulering: „ces personnes pourrout ipso facto se prévaloir de la présente directive”. Ter terechtzitting heeft de gemachtigde van de Commissie verduidelijkt dat het de bedoeling was geweest om alle taalversies van de richtlijn op basis van de Engelse versie van het verdrag op te stellen – en de Franse versie is inderdaad dichter bij de Engelse in de tweede volzin van artikel 12, lid 1, sub a, van de richtlijn dan in de tweede alinea van artikel 1 D van het verdrag.

8 — Andere verschillen inzake toegang tot werk, gezondheidszorg en integratie zijn weggewerkt door richtlijn 2011/95, die in voetnoot 2 is aangehaald.

Feiten, procesverloop en prejudiciële vragen

13. Het hoofdgeding betreft drie staatlozen van Palestijnse afkomst die in Hongarije zijn aangekomen en daar de vluchtelingenstatus wensen te verkrijgen, na te zijn gevlucht uit Libanon, waar zij in vluchtelingenkampen hadden verbleven waarin de UNRWA bijstand verleende als onderwijs, gezondheidszorg, bijstand en sociale voorzieningen.

14. Volgens de verwijzingsbeslissing leefde Mostafa Abed El Kareem El Kott in het vluchtelingenkamp Ein el-Hilweh. Hij werkte buiten het kamp, maar omdat hij te weinig verdiende om zijn familie te onderhouden, begon hij alcohol te verkopen binnen het kamp. Om die reden staken militanten van de groepering Jund al-Sham zijn huis in brand en werd hij bedreigd. Hij verliet het kamp en ontvluchtte Libanon, waar hij zijns inziens zeker zou worden gevonden. In Hongarije heeft de Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal (bureau voor immigratie en nationaliteit; hierna: „BAH”) hem niet als vluchteling erkend, maar wel een terugleidingsverbod uitgevaardigd, dat zijn terugzending verbiedt.

15. Chadi Amin A Radi verloor zijn huis in het vluchtelingenkamp Nahr el Bared toen dat tijdens gevechten tussen het Libanese leger en de islamitische beweging Fatah werd vernietigd. Ook verloor zijn familie haar huis en haar onderneming. Omdat er geen plaats was in het nabijgelegen Baddawi-kamp, verbleven verzoeker, zijn ouders en zijn broers en zussen bij een kennis in Tripoli. Zij werden echter door Libanese soldaten beledigd, mishandeld, willekeurig aangehouden, gefolterd en vernederd. Aangezien zij als Palestijnen geen rechten hadden, verliet Radi samen met zijn vader Libanon. Ook Radi werd door de BAH niet als vluchteling erkend, maar de BAH heeft wel een terugleidingsverbod uitgevaardigd.

16. Hazem Kamel Ismail woonde met zijn familie in het vluchtelingenkamp Ein el-Hilweh. Bij gewapende gevechten tussen Fatah en Jund al-Sham wilden extremisten het dak van zijn woning gebruiken. Toen hij weigerde, werd hij bedreigd en ervan verdacht voor de vijand te werken. Omdat hij zich tot geen enkele organisatie kon richten voor zijn bescherming, vertrok hij met zijn gezin naar Beiroet. Omdat zij zich daar niet veilig voelden, vluchtten zij naar Hongarije. Hij heeft een verklaring van het Palestinian People’s Committee overgelegd waaruit bleek dat zij het vluchtelingenkamp Ein al-Hilweh om veiligheidsredenen en vanwege bedreigingen van radicale islamitische fundamentalisten hadden moeten verlaten en ook foto’s van hun vernielde huis. De BAH heeft Kamel Ismail niet als vluchteling erkend, maar heeft de familie subsidiaire bescherming verleend.

17. Ter terechtzitting is bevestigd dat de BAH Abed El Kareem El Kott, Radi en Kamel Ismail bij de behandeling van hun verzoeken als gewone verzoekers die de vluchtelingenstatus vragen, beschouwde, hun verzoeken overeenkomstig richtlijn 2005/85/EG⁹ behandelde en tot de conclusie kwam dat zij niet aan de voorwaarden van artikel 2, sub c, van richtlijn 2004/83 voldeden. De BAH is dus van oordeel dat verzoekers binnen de personele werkingssfeer van de richtlijn vallen, maar niet voor de vluchtelingenstatus in aanmerking komen louter op grond dat zij voorheen UNRWA-bijstand genoten, die nu is opgehouden.

18. De drie verzoekers zijn bij de Fővárosi Bíróság (stedelijke rechtbank van Boedapest) opgekomen tegen de weigering van de BAH om hen als vluchtelingen te erkennen. De ENSZ Menekültügyi Főbiztosság (Hoge Commissaris van de Verenigde Naties voor Vluchtelingen; hierna: „UNHCR”) is in het hoofdgeding geïntervenieerd.

9 — Richtlijn 2005/85/EG van de Raad van 1 december 2005 betreffende minimumnormen voor de procedures in de lidstaten voor de toekenning of intrekking van de vluchtelingenstatus (PB L 326, blz. 13).

19. De Fővárosi Bíróság verzoekt het Hof om een prejudiciële beslissing over de volgende vragen:

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

- 1) de voorzieningen uit hoofde van de richtlijn de erkenning als vluchteling inhouden of een van de twee binnen de werkingssfeer van de richtlijn vallende beschermingsvormen (vluchtelingenstatus en subsidiaire bescherming), al naargelang de keuze van de lidstaat, dan wel in voorkomend geval geen van beide beschermingsvormen automatisch, maar uitsluitend betekenen dat de betrokkene binnen de personele werkingssfeer van de richtlijn valt?
- 2) het ophouden van de bescherming of bijstand van de UNRWA doelt op het verblijf buiten het gebied waar de UNRWA werkzaam is, de beëindiging van de activiteiten van de UNRWA, het feit dat het niet langer mogelijk is bescherming of bijstand van de UNRWA te genieten, dan wel, in voorkomend geval, op een onbedoeld beletsel als gevolg van een legitieme of objectieve reden waardoor de rechthebbende die bescherming of bijstand niet kan inroepen?”

20. De eerste vraag is letterlijk identiek aan de derde vraag die bij dezelfde rechterlijke instantie rees in de zaak Bolbol. De tweede vraag stemt inhoudelijk overeen met de tweede vraag die in die zaak aan de orde was.

21. Schriftelijke opmerkingen zijn ingediend door Kamel Ismail, de UNHCR, door de Belgische, de Duitse, de Franse, de Hongaarse en de Roemeense regering, door de regering van het Verenigd Koninkrijk en door de Commissie. Alle waren ter terechtzitting van 15 mei 2012 vertegenwoordigd. Schriftelijke opmerkingen van Abed El Kareem El Kott en Radi zijn achttien dagen na het verstrijken van de in artikel 23, tweede alinea, van het Statuut van het Hof van Justitie van de Europese Unie neergelegde termijn van twee maanden ontvangen. Zij zijn bijgevolg teruggezonden. Hun raadsman ging niet in op de uitnodiging om de terechtzitting bij te wonen.

Bespreking

Inleiding

22. In mijn conclusie in de zaak Bolbol heb ik bij de bespreking van de vragen eerst de uitlegging van het Vluchtelingenverdrag onderzocht om vervolgens de uitkomst van die uitlegging toe te passen op de richtlijn teneinde de prejudiciële vragen te beantwoorden.¹⁰

23. Om te beginnen heb ik een aantal leidende beginselen uit het Vluchtelingenverdrag afgeleid. Kort samengevat:

- alle echte vluchtelingen verdienen bescherming en bijstand;
- ontheemde Palestijnen verdienen een bijzondere behandeling en aandacht te krijgen;
- personen die UNRWA-bijstand genieten, komen niet in aanmerking voor de vluchtelingenstatus waarop de UNHCR toezicht houdt;
- personen die onder de tweede alinea van artikel 1 D vallen, hebben recht op de voorzieningen van het Vluchtelingenverdrag en houden niet louter op uitgesloten te zijn van de werkingssfeer ervan;

¹⁰ — Het Hof behandelde alleen de uitlegging van de richtlijn, maar legde deze uit met inachtneming van de beginselen van het Vluchtelingenverdrag, van de andere in artikel 78, lid 1, VWEU genoemde verdragen en van het Handvest van de grondrechten (zie punten 36-38 en aldaar aangehaalde rechtspraak). Volgens artikel 78, lid 1, VWEU moet het gemeenschappelijk beleid inzake asiel in overeenstemming zijn met het Vluchtelingenverdrag en het protocol van 1967 en met de „andere [niet genoemde] toepasselijke verdragen”.

- de voorwaarde dat de bijstand is opgehouden, kan niet aldus worden uitgelegd dat dergelijke personen verplicht zijn om in het UNRWA-gebied te blijven en nergens anders om de vluchtelingenstatus mogen verzoeken totdat de Palestijnse kwestie is opgelost en de UNRWA is ontbonden;
- deze voorwaarde kan evenmin elke ontheemde Palestijn het recht geven om het UNRWA-gebied vrijwillig te verlaten en elders om de automatische erkenning van de vluchtelingenstatus te verzoeken;
- de twee alinea's van artikel 1 D moeten samen worden gelezen om een rechtvaardig evenwicht tot stand te brengen tussen de behandeling van ontheemde Palestijnen en die van andere potentiële vluchtelingen.¹¹

24. Vervolgens kwam ik op grond van deze beginselen tot een aantal bevindingen:

- zolang een ontheemde Palestijn UNRWA-bijstand geniet, is hij van de werkingssfeer van het Vluchtelingenverdrag uitgesloten (geen overlapping tussen de UNRWA en de UNHCR);
- een ontheemde Palestijn die geen UNRWA-bijstand geniet, is niet uit deze werkingssfeer uitgesloten, maar moet worden behandeld als ieder ander die om de vluchtelingenstatus verzoekt (universele bescherming, geen overlapping tussen de UNRWA en de UNHCR);
- een ontheemde Palestijn die UNRWA-bijstand heeft genoten maar deze niet langer kan genieten, is niet langer van de werkingssfeer van het Vluchtelingenverdrag uitgesloten (universele bescherming).

Of hij in dat geval recht heeft op de voorzieningen van het Vluchtelingenverdrag, hangt af van de reden waarom hij dergelijke bijstand niet langer kan genieten:

- indien dit het gevolg is van omstandigheden buiten zijn invloed, heeft hij automatisch recht op de vluchtelingenstatus (bijzondere behandeling en aandacht);
- indien dit het gevolg van zijn eigen wil is, kan hij de automatische vluchtelingenstatus niet invoeren, maar hij kan wel als ieder ander om de vluchtelingenstatus verzoeken (universele bescherming; rechtvaardige behandeling en evenredige uitlegging).¹²

25. Door die bevindingen naar analogie toe te passen op de uitlegging van de richtlijn, kwam ik wat de tweede en de derde prejudiciële vraag betreft, tot de vaststelling dat:

- „bescherming of bijstand [is] opgehouden” wanneer de betrokken persoon om redenen buiten zijn wil niet langer de bescherming of bijstand geniet die hij voorheen genoot, en
- „de voorzieningen uit hoofde van deze richtlijn” doelen op de erkenning als vluchteling en de automatische verlening van de vluchtelingenstatus.¹³

11 — Zie punten 48-56 van die conclusie.

12 — Zie punt 90 van die conclusie.

13 — Zie punt 111 van die conclusie. Meer in detail betekenen voor personen die onder artikel 12, lid 1, sub a, van de richtlijn, vallen, de „voorzieningen” erkenning als vluchteling zodat dergelijke personen zonder meer recht krijgen op de erkenning van de vluchtelingenstatus.

26. Naar aanleiding van de procedure in de onderhavige zaak, beschikt het Hof over een vollediger geheel van opmerkingen, die de in de zaak Bolbol naar voren gebrachte opmerkingen verder uitwerken en het arrest in die zaak in aanmerking nemen. Na een grondig onderzoek van de nieuwe opmerkingen, wijkt mijn conclusie niet fundamenteel af van die waartoe ik in de zaak Bolbol kwam. Ik verwijs het Hof bijgevolg naar mijn gedetailleerde bespreking in die zaak. Op één punt ben ik evenwel enigszins van mening veranderd¹⁴, hoewel het geen aspect betreft dat van direct belang is voor de beantwoording van de prejudiciële vragen.

27. Alvorens terug te komen op die antwoorden, meen ik dat het nuttig is om dat aspect in het kader van deze inleiding te onderzoeken en verder in te gaan op een aantal andere beschouwingen die in de onderhavige zaak van groter belang zijn geworden en de context kunnen verduidelijken waarin mijn standpunten moeten worden gezien. Ik zal dus de volgende elementen in aanmerking nemen: (i) de teksten die het Hof bij de uitlegging van artikel 12, lid 1, sub a, van de richtlijn in aanmerking moet nemen, (ii) de suggestie dat deze bepaling betrekking heeft op een afzonderlijke categorie van vluchtelingen die vergelijkbaar is met de in artikel 2, sub c, bedoelde categorie, (iii) de verschillende situaties waarin een persoon kan verkeren met betrekking tot artikel 12, lid 1, sub a, (iv) de personele en temporele werkingssfeer van de in deze bepaling neergelegde uitsluiting van de vluchtelingenstatus (het is op dit punt dat ik mijn standpunt heb gewijzigd) en (v) de onderlinge samenhang van de vragen. Daarna zal ik kort ingaan op de verschillende voorgestelde antwoorden op deze vragen alvorens de vragen zelf een voor een te bespreken.

De toepasselijke bepaling

28. Het Hof wordt verzocht om uitlegging van artikel 12, lid 1, sub a, van de richtlijn, meer bepaald de uitdrukkingen „op grond van dit feit recht op de voorzieningen uit hoofde van deze richtlijn” en „[i]s die bescherming of bijstand om welke reden ook opgehouden”. Deze bepaling bestaat in 22 taalversies die in dezelfde mate authentiek zijn, maar helaas niet woordelijk dezelfde formulering hanteren, met name voor de eerste zinsnede.

29. Volgens vaste rechtspraak kan de in een van de taalversies van een bepaling van Unierecht gebruikte formulering niet als enige grondslag voor de uitlegging van die bepaling dienen en kan er evenmin voorrang aan worden toegekend boven de andere taalversies. Verschillende versies moeten eenvormig worden uitgelegd. Indien er verschillen tussen die versies bestaan, moet deze bepaling worden uitgelegd met inachtneming van de algemene opzet en de doelstelling van de regeling waarvan zij een onderdeel vormt.¹⁵

30. In de onderhavige zaak verwijst de eerste volzin van artikel 12, lid 1, sub a, van de richtlijn naar (de eerste alinea van) artikel 1 D van het Vluchtelingenverdrag, terwijl de tweede volzin in grote mate overeenstemt met de tweede alinea van dat artikel. Het Vluchtelingenverdrag vormt de context – en helpt dus de doelstelling en het algemene opzet aan te geven – van de richtlijn, die veelvuldig ernaar verwijst. Van dat verdrag bestaan slechts twee taalversies, die beide authentiek zijn, Engels en Frans. Ook hier weer zijn de twee versies van artikel 1 D evenwel niet woord voor woord identiek.¹⁶

31. De Commissie heeft erop gewezen dat, waar de richtlijn de bepalingen van het Vluchtelingenverdrag bedoelt over te nemen, de tekst zich op de Engelse versie van dat verdrag diende te baseren.¹⁷

14 – Zie punten 52 e.v. hieronder.

15 – Zie laatstelijk arrest van 28 juni 2012, *Geltl* (C-19/11), punt 43 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

16 – Zie punt 6 hierboven.

17 – Zie voetnoot 7.

32. Daarom ben ik van mening dat het Hof, hoewel het om uitlegging van artikel 12, lid 1, sub a, van de richtlijn wordt verzocht, bij die uitlegging naar artikel 1 D van het Vluchtelingenverdrag moet verwijzen. Hierbij moet het Hof in de eerste plaats uitgaan van de Engelse versie van deze bepaling, waarop de overeenkomstige bepaling van de richtlijn is gebaseerd. Omdat de Engelse en de Franse versie van het Vluchtelingenverdrag evenwel beide authentiek zijn, moet er tevens worden op toegezien dat de uitlegging verenigbaar is met de Franse versie van artikel 1 D.

Categorieën van vluchtelingen

33. De UNHCR voerde ter terechtzitting aan dat de vluchtelingenstatus volgens artikel 1 van het Vluchtelingenverdrag aan drie categorieën van personen moet worden verleend. Volgens artikel 1 A hadden vluchtelingen die voorheen krachtens verscheidene regelingen van vóór de Tweede Wereldoorlog als vluchteling waren erkend („historische” vluchtelingen) en de vluchtelingen die aan de voorwaarde „gegronde vrees voor vervolging” voldeden, onmiddellijk recht op erkenning van de vluchtelingenstatus. De derde categorie, namelijk Palestijnse vluchtelingen die UNRWA-bijstand genoten, was opgenomen in artikel 1 D. Hoewel zij een werkelijk recht op een dergelijke status hadden, werd dit pas effectief op het moment dat een bepaalde gebeurtenis zich voordeed. Bijgevolg moet volgens de UNHCR worden aangenomen dat ook artikel 12, lid 1, sub a, van de richtlijn een categorie van personen bepaalt die recht hebben op uitgestelde vluchtelingenstatus.

34. Om dit standpunt te beoordelen, dient de structuur van artikel 1 van het Vluchtelingenverdrag in zijn geheel te worden beschouwd, in aanmerking nemend dat de tweede alinea van artikel 1 D een later bijgevoegd amendement was dat de bedoeling had de werkingssfeer van de eerste alinea te verduidelijken.¹⁸ De inhoud van artikel 1 van dat verdrag is, voor zover deze van belang blijft voor verzoeken om vluchtelingenstatus in de EU-lidstaten, weerspiegeld in de artikelen 2, sub c, 11 en 12 van de richtlijn. Er is geen reden om aan te nemen dat de herstructurering ook maar enigszins bedoeld was om de structurele samenhang die uit artikel 1 van het verdrag volgt, te wijzigen.

35. Volgens artikel 1 A zijn er inderdaad twee categorieën vluchtelingen: historische vluchtelingen en de vluchtelingen die aan de voorwaarde „gegronde vrees voor vervolging” voldoen.¹⁹ (Artikel 1 B, dat van geen belang is in de EU en erbuiten een verwaarloosbaar belang heeft, voegt aan de definitie van de tweede categorie een aantal nuanceringen toe). Artikel 1 C somt vervolgens een aantal omstandigheden op waarin het Vluchtelingenverdrag ophoudt van toepassing te zijn op eenieder die onder de bepalingen van artikel 1 A valt.²⁰ De artikelen 1 D, 1 E en 1 F²¹ omschrijven categorieën van personen op wie het Vluchtelingenverdrag „niet van toepassing [is]”. Voorts omschrijven de artikelen 2 tot en met 34 van dat verdrag²² de status, de rechten en de verplichtingen van vluchtelingen.

36. Deze structuur is coherent en duidelijk. Op bepaalde in artikel 1 A omschreven vluchtelingen is het Vluchtelingenverdrag (met name de artikelen 2-34) van toepassing, op andere vluchtelingen houdt het verdrag wegens een wijziging van omstandigheden op van toepassing te zijn (artikel 1 C) en op nog anderen is dat verdrag wegens eerdere omstandigheden niet van toepassing. Laatstgenoemden zijn onderverdeeld in drie categorieën: twee ervan (artikel 1 D en E) zijn uitgesloten op grond van hun huidige situatie (het genieten van bescherming of bijstand, of erkenning van dezelfde status als die van een staatsburger van de staat waarin hij verblijft), de derde categorie (artikel 1 F) is uitgesloten op grond van omstandigheden die zich in het verleden hebben voorgedaan (begaan van bepaalde strafbare feiten).

18 — Zie *Commentary on the 1951 Convention relating to the status of refugees and its 1967 protocol*, ed. Zimmerman, Oxford 2011, blz. 543-544.

19 — Zie punt 4 hierboven, dat uitdrukking vindt in artikel 2, sub c, van de richtlijn. De eerste categorie komt in de richtlijn echter niet voor – allicht omdat er in 2004 geen „historische” vluchtelingen meer waren om in een lidstaat om de vluchtelingenstatus te verzoeken.

20 — Dezelfde omstandigheden zijn vermeld in artikel 11 van de richtlijn.

21 — Deze categorieën zijn omschreven in respectievelijk artikel 12, lid 1, sub a, artikel 12, lid 1, sub b, en artikel 12, lid 2, van de richtlijn.

22 — Deze artikelen komen in wezen overeen met de artikelen 20-34 van de richtlijn.

37. Er is geen reden om aan te nemen dat een bepaling die, zoals artikel 1 D, begint met de woorden „Dit verdrag is niet van toepassing op [...]” in feite een categorie van personen omschrijft op wie het verdrag van toepassing is. De tweede alinea van deze bepaling heeft duidelijk de bedoeling de omstandigheden toe te lichten waarin de uitsluiting op grond van het genieten van bescherming of bijstand niet langer van toepassing is en de status van de personen op wie de uitsluiting niet langer van toepassing is, te verduidelijken.

38. Daarom ben ik het niet eens met de opvatting dat artikel 1 D van het Vluchtelingenverdrag – of, bijgevolg, artikel 12, lid 1, sub a, van de richtlijn, dat begint met de woorden „Een onderdaan van een derde land of staatloze wordt uitgesloten van de vluchtelingenstatus wanneer [...]” – een categorie van vluchtelingen definieert. Dit betekent evenwel niet dat op grond van de tweede alinea nadien geen recht op de vluchtelingenstatus kan worden verleend aan diegenen op wie deze alinea van toepassing is.

Mogelijke gevolgen van artikel 12, lid 1, sub a, van de richtlijn

39. Bij de bespreking van de prejudiciële vragen is het nuttig om een duidelijk begrip te hebben van de verschillende situaties waarin een persoon volgens artikel 12, lid 1, sub a, van de richtlijn kan verkeren en welke gevolgen deze situaties voor de betrokken persoon kunnen hebben. Mijns inziens zijn er drie mogelijke situaties.

40. Aangezien artikel 12, lid 1, begint met de woorden „Een onderdaan van een derde land of staatloze wordt uitgesloten van de vluchtelingenstatus wanneer [...]”, kan een persoon volgens artikel 12, lid 1, sub a, *ten eerste* verkeren in een situatie waarin hij, indien hij aan de erin neergelegde voorwaarde voldoet, is „uitgesloten van de vluchtelingenstatus”.

41. Wanneer een persoon is „uitgesloten van de vluchtelingenstatus” in de zin van de richtlijn, kan hij zich niet op deze richtlijn beroepen om een recht te doen gelden op erkenning als vluchteling en op de aan deze erkenning verbonden status. Ieder door hem ingediend verzoek moet niet-ontvankelijk worden verklaard, ongeacht of hij al dan niet onder de definitie van artikel 2, sub c, van de richtlijn valt.

42. Volgens mij dient er evenwel op te worden gewezen dat een dergelijke uitsluiting slechts betrekking kan hebben op het recht van een persoon om *aanspraak te kunnen maken* op de vluchtelingenstatus krachtens Unierecht en laat zij het recht van de staat om een dergelijke status te *verlenen* onverlet. Volgens artikel 3 van de richtlijn kunnen lidstaten meer bepaald „ter bepaling van wie als vluchteling [...] wordt erkend [...] gunstiger normen vaststellen of handhaven”. Het Unierecht staat er niet aan in de weg dat een lidstaat aan wie dan ook in welke omstandigheden dan ook de vluchtelingenstatus verleent.

43. In dit opzicht mag niet worden vergeten dat de richtlijn niet alleen de vluchtelingenstatus in de lidstaten regelt maar ook de subsidiaire bescherming voor personen die een reëel risico op ernstige schade lopen. Volgens artikel 15, sub c, behelst dergelijke schade „ernstige en individuele bedreiging van het leven of de persoon van een burger als gevolg van willekeurig geweld in het kader van een internationaal of binnenlands gewapend conflict” – een definitie die momenteel van bijzonder belang kan zijn voor Palestijnse vluchtelingen in Syrië. Artikel 12, lid 1, sub a, heeft uitsluitend betrekking op de vluchtelingenstatus. Dit artikel sluit niemand uit van subsidiaire bescherming. Evenmin verwijzen de bepalingen waarin de uitsluitingen van subsidiaire bescherming zijn neergelegd (artikel 17 van de richtlijn) op enigerlei wijze naar het genieten van bescherming of bijstand van een orgaan of instelling van de Verenigde Naties. Derhalve laat artikel 12, lid 1, sub a, het recht op of het verlenen van subsidiaire bescherming geheel onverlet.

44. Ten slotte moeten de lidstaten het beginsel van non-refoulement eerbiedigen met inachtneming van hun internationale verplichtingen (artikel 21 van de richtlijn), ongeacht een eventuele uitsluiting van de vluchtelingenstatus.

45. Het ligt voor de hand dat een *tweede* mogelijke situatie is dat een persoon *niet* is „uitgesloten van de vluchtelingenstatus” krachtens artikel 12, lid 1, sub a, van de richtlijn, omdat hij niet „thans bescherming of bijstand [geniet] van andere organen of instellingen van de Verenigde Naties dan van de Hoge Commissaris van de Verenigde Naties voor Vluchtelingen” in de zin van artikel 1 D van het Vluchtelingenverdrag.

46. Indien dit, zonder meer, het geval is, staat vast dat de betrokken persoon niet onmiddellijk en automatisch recht op de vluchtelingenstatus heeft, maar enkel een recht heeft op de behandeling van zijn verzoek om een dergelijke status overeenkomstig de toepasselijke procedures²³: het verzoek is niet langer niet-ontvankelijk. Hij heeft pas recht op de vluchtelingenstatus indien in de loop van een dergelijke procedure komt vast te staan dat hij onder de definitie van vluchteling van artikel 2, sub c, van de richtlijn valt. Dit was de situatie van de verzoekster in het hoofdgeding in de zaak Bolbol, die nooit UNRWA-bijstand had ingeroepen.

47. Zonder de tweede volzin van artikel 12, lid 1, sub a, van de richtlijn (en de tweede alinea van artikel 1 D van het Vluchtelingenverdrag), zou logischerwijze kunnen worden aangenomen dat een persoon die niet langer dergelijke bescherming of bijstand genoot, in dezelfde situatie zou verkeren.

48. Deze bepaling vermeldt met betrekking tot het ophouden van bescherming of bijstand echter uitdrukkelijk: „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”.

49. De woorden „heeft [...] op grond van dit feit recht op de voorzieningen uit hoofde van deze richtlijn [dit verdrag]” (of, in het Frans: „bénéficieront de plein droit du régime de cette Convention”) wijzen dus mogelijkwijs op een *derde* mogelijkheid, namelijk dat een persoon voor wie de UNRWA-bijstand „om welke reden ook [is] opgehouden” als vluchteling moet worden erkend, ongeacht of hij onder de in artikel 2, sub c, van de richtlijn neergelegde definitie valt. Dit is meer in het bijzonder de mogelijkheid waarop de eerste vraag van de nationale rechterlijke instantie betrekking heeft.

Personele en temporele werkingssfeer van de uitsluiting van de vluchtelingenstatus

50. Uit het arrest in de zaak Bolbol blijkt duidelijk dat een persoon krachtens de eerste volzin van artikel 12, lid 1, sub a, van de richtlijn niet is „uitgesloten van de vluchtelingenstatus” indien hij geen UNRWA-bijstand heeft ingeroepen. Tevens blijkt uit de tweede volzin van deze bepaling duidelijk dat – ongeacht welke verdere rechten al dan niet worden verleend – een persoon niet is uitgesloten van de vluchtelingenstatus indien „die bescherming of bijstand om welke reden ook [is] 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”. Zij die „thans [UNRWA-bijstand] genieten” zijn daarentegen uitgesloten.

23 — Te weten overeenkomstig hoofdstuk II van richtlijn 2004/83 (thans, van richtlijn 2011/95) en richtlijn 2005/85, die in voetnoot 9 hierboven is aangehaald.

51. Ten minste twee lidstaten – Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk – hebben aangevoerd (en dit bleek ook impliciet uit mijn conclusie in de zaak Bolbol) dat de uitsluiting derhalve slechts van toepassing is zolang de betrokken persoon fysiek aanwezig is in het gebied waar de UNRWA werkzaam is (te weten Libanon, Syrië, Jordanië, de Westelijke Jordaanoever en de Gazastrook). Zodra de persoon dit gebied verlaat, kan hij niet langer iemand zijn die „thans [UNRWA-bijstand] geniet” en dus niet langer van de vluchtelingenstatus worden uitgesloten. In mijn conclusie maakte ik – anders dan het Verenigd Koninkrijk – wat de precieze situatie van een dergelijke persoon betreft een onderscheid tussen de gevolgen van een vertrek uit eigen wil en een vertrek anders dan uit eigen wil, maar was ik het eens met het standpunt van het Verenigd Koninkrijk inzake het einde van de uitsluiting.

52. Dit standpunt is mijns inziens niet langer verdedigbaar, meer bepaald in het licht van de richtlijn. Een persoon die om de vluchtelingenstatus in een EU-lidstaat wenst te verzoeken, moet fysiek aanwezig zijn in die staat en zich dus fysiek buiten het UNRWA-gebied bevinden. Indien de in de eerste volzin van artikel 12, lid 1, sub a, van de richtlijn, neergelegde uitsluiting zou ophouden van toepassing te zijn louter en alleen omdat een persoon zich buiten het UNRWA-gebied bevindt, zou niemand die krachtens de richtlijn om de vluchtelingenstatus verzoekt, ooit kunnen worden uitgesloten en zou de uitsluiting zonder betekenis zijn.²⁴

53. Aangezien ervan moet worden uitgegaan dat de uitsluiting een effectieve strekking heeft, kan zij dus niet ophouden van toepassing te zijn louter wegens een vertrek uit het gebied waarin de UNRWA werkzaam is, zonder rekening te houden met de reden van vertrek. Daartoe is een bijkomende gebeurtenis vereist. Er is duidelijk sprake van een dergelijke gebeurtenis wanneer de bijstand is opgehouden in de zin van de tweede volzin van artikel 12, lid 1, sub a. Evenwel moet nog worden uitgemaakt of de „voorzieningen” uit hoofde van de richtlijn waarnaar in deze zin wordt verwezen, alleen het ophouden van de uitsluiting betreffen dan wel het effectief verlenen van de vluchtelingenstatus inhouden. Tevens dient te worden nagegaan of andere gebeurtenissen kunnen leiden tot het beëindigen van de uitsluiting.²⁵

54. Na deze voorafgaande kwesties te hebben behandeld, ga ik nu nader in op de prejudiciële vragen.

Prejudiciële vragen

Samenhang van de vragen

55. De twee gestelde vragen zijn onderling samenhangend en hebben bovendien betrekking op twee onderling verband houdende zinsneden van een enkele volzin. De eerste vraag betreft de inhoud van de voorzieningen uit hoofde van de richtlijn, de tweede vraag de gebeurtenis die het recht op deze voorzieningen doet ontstaan. De voorgestelde antwoorden op de eerste vraag gaan van het loutere recht om een verzoek om verlening van de vluchtelingenstatus of subsidiaire-beschermingsstatus in te dienen tot onmiddellijke en automatische erkenning van de vluchtelingenstatus, met alle eraan verbonden voordelen. De voorgestelde antwoorden op de tweede vraag variëren van eender welke gebeurtenis, van welke oorsprong ook, die ertoe leidt dat de betrokken persoon zich buiten het UNRWA-gebied komt te bevinden, tot uitsluitend het niet langer bestaan van de UNRWA of op zijn minst een gebeurtenis die de UNRWA verhindert bijstand te verlenen. Het is opmerkelijk dat

24 — Talrijke rechterlijke instanties en autoriteiten in heel de Unie hebben geworsteld met de uitlegging van de uitsluiting in de eerste alinea van artikel 1D van het Vluchtelingenverdrag. Indien de door Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk aangevoerde definitie juist zou zijn, dan hadden die rechterlijke instanties en autoriteiten hun tijd verspild met de uitlegging van een bepaling die niet van toepassing was op de bij hen aanhangige gedingen.

25 — Zie de punten 80 en 81 hieronder.

verschillende van de lidstaten die opmerkingen indienen, geneigd zijn om een „meer genereus” antwoord op de ene vraag te compenseren met een „minder genereus” antwoord op de andere vraag. Dit lijkt erop te wijzen zij er op zijn minst van uitgaan dat de antwoorden elkaar onderling beïnvloeden.

Kort overzicht van de voorgestelde antwoorden

56. Heel algemeen gesproken, hebben degenen die opmerkingen hebben ingediend, vijf mogelijke antwoorden voorgesteld:

- (1) Recht op de voorzieningen uit hoofde van de richtlijn ontstaat pas dan wanneer de UNRWA is ontbonden of op een andere manier is verhinderd bijstand te verlenen. Tot dat ogenblik zijn personen die UNRWA-bijstand genieten volledig uitgesloten van de vluchtelingenstatus. Nadien kunnen zij om de vluchtelingenstatus verzoeken onder dezelfde voorwaarden als ieder ander die om toekenning van de vluchtelingenstatus verzoekt.
- (2) Recht op de voorzieningen uit hoofde van de richtlijn ontstaat pas wanneer de UNRWA is ontbonden of op een andere manier is verhinderd bijstand te verlenen. Tot dat ogenblik kunnen personen die UNRWA-bijstand genieten om de vluchtelingenstatus verzoeken onder dezelfde voorwaarden als ieder ander die om toekenning van de vluchtelingenstatus verzoekt, mits zij een goede reden hebben om zich buiten het UNRWA-gebied te bevinden. Nadien worden zij automatisch als vluchteling erkend.
- (3) Recht op de voorzieningen uit hoofde van de richtlijn ontstaat zodra een persoon die UNRWA-bijstand geniet, om redenen buiten zijn invloed deze niet langer kan genieten. Tot dat ogenblik zijn personen die UNRWA-bijstand genieten, van de vluchtelingenstatus uitgesloten. Nadien kunnen zij om de vluchtelingenstatus verzoeken onder dezelfde voorwaarden als ieder ander die om toekenning van de vluchtelingenstatus verzoekt.
- (4) Recht op de voorzieningen uit hoofde van de richtlijn ontstaat zodra een persoon die UNRWA-bijstand geniet, deze, om redenen buiten zijn invloed, niet langer kan genieten. Tot dat ogenblik zijn personen die UNRWA-bijstand genieten van de vluchtelingenstatus uitgesloten. Nadien worden zij automatisch als vluchteling erkend.
- (5) Recht op de voorzieningen uit hoofde van de richtlijn ontstaat zodra een persoon die UNRWA-bijstand geniet, deze, om welke reden ook, niet langer kan genieten. Tot dat ogenblik kunnen zij om de vluchtelingenstatus verzoeken onder dezelfde voorwaarden als ieder ander die om toekenning van de vluchtelingenstatus verzoekt, mits zij zich buiten het UNRWA-gebied bevinden. Nadien worden zij automatisch als vluchteling erkend.

57. Nog een andere mogelijkheid is door de nationale rechterlijke instantie zelf voorgesteld: recht op de voorzieningen uit hoofde van de richtlijn kan automatische erkenning inhouden van de vluchtelingenstatus of van de subsidiaire-beschermingsstatus overeenkomstig een door de betrokken lidstaat gemaakte keuze.

Eerste vraag – de voorzieningen uit hoofde van de richtlijn

58. Uit mijn inleidende overwegingen volgt dat artikel 12, lid 1, sub a, subsidiaire bescherming volledig buiten beschouwing laat.²⁶ De voorgestelde antwoorden die betrekking hebben op „voorzieningen uit hoofde van deze richtlijn” waarop betrokken personen „op grond van dit feit recht [hebben]” kunnen dus worden herleid tot:

- het recht om te verzoeken om de vluchtelingenstatus onder dezelfde voorwaarden als ieder ander die om toekenning van de vluchtelingenstatus verzoekt; of
- daadwerkelijke verlening van de vluchtelingenstatus.

59. Ik blijf bij mijn standpunt, dat ik in de punten 85 tot en met 89 en 103 tot en met 109 van mijn conclusie in de zaak Bolbol heb uiteengezet, dat het betrokken recht de wezenlijke voorzieningen van de vluchtelingenstatus betreft, waarop slechts aanspraak bestaat indien deze status is verleend. De personen op wie de tweede volzin van artikel 12, lid 1, sub a, van de richtlijn van toepassing is, hebben dus recht op daadwerkelijke verlening van de vluchtelingenstatus, ongeacht of zij onder de definitie van artikel 2, sub c, vallen zoals voor anderen die om toekenning van de vluchtelingenstatus verzoeken, is vereist. Aan bovenstaande overwegingen zou ik de hiernavolgende overwegingen willen toevoegen.

60. Om te beginnen worden in artikel 1 D van het Vluchtelingenverdrag de woorden „ipso facto” in het Engels en „de plein droit” in het Frans gebruikt.²⁷ Het duidelijk weloverwogen gebruik van een dergelijke formulering kan niet als betekenisloos worden afgedaan. Ongeacht eventuele nuances in de betekenis, volgt duidelijk uit deze uitdrukkingen dat het wegvallen van bescherming of bijstand zonder meer en zonder dat aan bijkomende voorwaarden hoeft te zijn voldaan, het betrokken recht doet ontstaan. Aangezien niet aan bepaalde voorwaarden hoeft te worden voldaan om te *verzoeken* om de vluchtelingenstatus (zelfs de meest onwaardige persoon kan een verzoek indienen, dat zal worden afgewezen tenzij de verzoeker onder de definitie van vluchteling valt en niet door een andere bepaling is uitgesloten), moet het recht dat bij het wegvallen van UNRWA-bijstand ontstaat meer inhouden dan louter het recht om te verzoeken om de vluchtelingenstatus. Het moet gaan om een recht waarvoor normalerwijze aan bepaalde voorwaarden zou moeten zijn voldaan.

61. Voorts wil ik de aandacht vestigen op de volledige tekst van de tweede volzin van artikel 12, lid 1, sub a, van de richtlijn: „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”. De door mij cursief aangehaalde voorwaarde mag niet over het hoofd worden gezien. Wanneer bescherming of bijstand ophoudt op het ogenblik dat de positie van de personen die deze eerder genoten definitief *is* geregeld in die zin, meen ik dat zij eenvoudigweg niet langer van de vluchtelingenstatus kunnen worden uitgesloten. In dat geval moeten zij om de vluchtelingenstatus kunnen verzoeken indien zij om welke reden ook onder de definitie van artikel 2, sub c, vallen. A contrario moet hun status ten aanzien van de richtlijn, wanneer hun positie *niet* aldus definitief is geregeld (maar bijstand toch om welke reden ook is opgehouden) dus anders zijn – nogmaals, „de voorzieningen uit hoofde van deze richtlijn” moeten meer betekenen dan louter het feit dat zij niet uitgesloten zijn van de mogelijkheid om als vluchteling te worden erkend wanneer zij aan de voorwaarden van artikel 2, sub c, voldoen.

²⁶ — Zie punt 43 hierboven.

²⁷ — Zie punt 32 hierboven.

62. Het is evenwel ondenkbaar, zoals de Duitse en de Hongaarse regering terecht opmerken, dat het loutere wegvallen van de bescherming of bijstand automatisch zou leiden tot een *geheel onvoorwaardelijke* erkenning van de vluchtelingenstatus. Uitsluiting van deze status is niet alleen in artikel 12, lid 1, sub a, bepaald. Vooral van belang is artikel 12, leden 2 en 3, dat (zoals artikel 1 F van het Vluchtelingenverdrag) de personen uitsluit die een bijzonder ernstig misdrijf hebben begaan, ertoe hebben aangezet of anderszins eraan hebben deelgenomen. Daarenboven betekent volgens artikel 11 of artikel 12, lid 1, sub b, al naargelang van het geval, een verandering van de omstandigheden, die in het algemeen genomen erin bestaat dat een persoon banden heeft of vroegere banden hernieuwt met een land waarin hij toereikende en zekere rechten geniet, dat hij niet, of niet langer, bescherming als vluchteling kan genieten.²⁸

63. Anders dan de Roemeense regering vreest, spreekt het ook voor zich dat nooit sprake kan zijn van automatische erkenning van de vluchtelingenstatus, te weten erkenning zonder enige procedure waarin wordt nagegaan of aan de toepasselijke voorwaarden is voldaan.²⁹

64. De voorwaarden waaraan niet hoeft te worden voldaan louter op grond van het wegvallen van UNRWA-bijstand, kunnen dus slechts die zijn waaraan moet worden voldaan om te worden erkend als vluchteling overeenkomstig de definitie van artikel 2, sub c, van de richtlijn en het recht kan alleen betrekking hebben op erkenning als vluchteling zonder specifiek te hoeven aantonen dat aan die voorwaarden is voldaan. De voorzieningen van de richtlijn waarnaar de tweede volzin van artikel 12, lid 1, sub a, verwijst, zijn dus die welke uit de erkenning van de vluchtelingenstatus volgen.

65. Die status kan echter slechts worden verleend op voorwaarde dat de betrokken persoon niet door een andere bepaling van de richtlijn is uitgesloten. Ook zal de begunstigde overeenkomstig het arrest in de zaak Bolbol nog steeds moeten aantonen dat hij daadwerkelijk UNRWA-bijstand heeft ingeroepen en, volgens de tweede volzin van artikel 12, lid 1, sub a, van de richtlijn, dat die bijstand is opgehouden.

66. Ik zou daaraan willen toevoegen dat de vrijstelling van het vereiste om aan te tonen dat aan de voorwaarden van artikel 2, sub c, van de richtlijn is voldaan, niet zo liberaal is als op het eerste gezicht misschien lijkt, wat de in artikel 12, lid 1, sub a, bedoelde personen betreft. Artikel 2, sub c, en de tweede volzin van artikel 12, lid 1, sub a, overlappen elkaar in zekere mate, aangezien beide bepalingen als voorwaarde stellen dat de betrokken personen geen bescherming genieten. Zoals ik eerder reeds uiteenzette³⁰, is de UNRWA niet in het leven geroepen om „bescherming” te bieden aan Palestijnse vluchtelingen en heeft het deze ook nooit geboden. De UNRWA mag enkel „bijstand” bieden. Bovendien lijken de feiten, zoals door de nationale rechter uiteengezet wat de drie verzoekers betreft, erop te wijzen dat de Libanese autoriteiten weinig bescherming bieden. Ook lijkt het hoogst onwaarschijnlijk dat de Syrische autoriteiten momenteel bij machte zijn om vluchtelingen op hun grondgebied te beschermen. Kort samengevat vallen een groot aantal van de personen die onder de tweede volzin van artikel 12, lid 1, sub a, vallen, mogelijkerwijs reeds grotendeels onder de definitie van „vluchteling” in artikel 2, sub c, aangezien zij de bescherming (van het land van hun nationaliteit of van het land waar zij vroeger gewoonlijk verbleven, niet kunnen inroepen.

67. Deze overwegingen bevestigen het standpunt dat ik eerder heb uiteengezet met betrekking tot het antwoord op de eerste prejudiciële vraag in deze zaak. Ik kan echter ook niet voorbijgaan aan een belangrijke tegenwerping die verschillende lidstaten tegen dit standpunt hebben ingebracht. Zij voeren aan dat indien aan een bepaalde categorie van verzoekers wordt toegestaan dat zij de

28 — Deze bepalingen weerspiegelen respectievelijk artikel 1 C en E van het verdrag.

29 — Zie mijn conclusie in de zaak Bolbol, aangehaald in voetnoot 5 hierboven, punten 94 e.v., en punt 52 van het arrest.

30 — Zie voetnoot 6 hierboven en <http://www.unrwa.org/etemplate.php?id=87>: „UNRWA ... is not responsible for security or law and order in the camps and has no police force or intelligence service. This responsibility has always remained with the relevant host and other authorities.”

vluchtelingenstatus verkrijgen zonder te hoeven aantonen dat aan de in de definitie van artikel 2, sub c, van de richtlijn neergelegde voorwaarden is voldaan, terwijl andere dit wel moeten doen, dit aanleiding geeft tot ongerechtvaardigde discriminatie, die op grond van het beginsel van gelijke behandeling niet is toegestaan.

68. Het in artikel 20 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie verankerde beginsel van gelijke behandeling vereist dat, behoudens objectieve rechtvaardiging, vergelijkbare situaties niet verschillend en verschillende situaties niet gelijk worden behandeld.

69. In de onderhavige zaak houdt de door mij voorgestelde uitlegging in dat twee categorieën personen die om toekenning van de vluchtelingenstatus verzoeken – zij die UNRWA-bijstand hebben ingeroepen en zij die, om welke reden ook, geen UNRWA-bijstand hebben ingeroepen – recht hebben op de erkenning van die status (en op dezelfde uit de richtlijn voortvloeiende voorzieningen) onder verschillende voorwaarden. De personen van de eerste groep, die een subgroep is van de personen die recht hebben op UNRWA-bijstand, moeten alleen aantonen dat zij die bescherming of die bijstand hebben ingeroepen en dat deze is opgehouden. De personen van de tweede groep, die de overige personen omvat die recht hebben op UNRWA-bijstand en alle andere verzoekers, moeten aantonen dat zij onder de in artikel 2, sub c, van de richtlijn neergelegde definitie van vluchteling vallen.

70. De feitelijke omstandigheden van de twee categorieën zijn evenwel niet vergelijkbaar.

71. De personen die moeten aantonen dat zij onder de definitie van vluchteling van artikel 2, sub c, van de richtlijn vallen, hebben voorheen een relatief normaal leven geleid zonder enige externe bijstand. De omstandigheden zijn vervolgens echter op zodanige wijze veranderd dat zij uit het land van hun nationaliteit of uit het land waar zij gewoonlijk verbleven, zijn gevlucht. De gebeurtenissen die zich hebben voorgedaan, waren mogelijk zo slecht dat zij zich in een situatie bevonden waarin zij „gegronde vrees voor vervolging om redenen van ras, godsdienst, nationaliteit, het behoren tot een bepaalde sociale groep of [hun] politieke overtuiging” hadden. Indien dit het geval is en indien zij „niet [kunnen] of, wegens deze vrees, niet [willen]” terugkeren, hebben zij recht op de vluchtelingenstatus.

72. De personen die voordien externe bijstand van de UNRWA genoten, verkeren niet in een vergelijkbare situatie. Zij leidden allerm minst een normaal leven en ontvingen de specifieke bijstand die de internationale gemeenschap (permanent) nodig achtte. In die zin werd er voor hen gezorgd. Zij bevonden zich reeds in een situatie van bescherming. Op een gegeven moment doet zich een externe gebeurtenis voor waardoor de UNRWA-bijstand „ophoudt”, zonder dat zij daar schuld aan hebben. Er is echter geen bijzondere reden om aan te nemen dat die gebeurtenis noodzakelijkerwijze en tegelijkertijd een „gegronde vrees voor vervolging” inhoudt zodat zij onder artikel 2, sub c, van de richtlijn vallen. Zij kunnen evenwel niet langer de UNRWA-bijstand inroepen die zij voordien genoten (en dus niet langer de materiële bijstand genieten die voordien rechtvaardigde dat zij volledig van de werkingssfeer van het Vluchtelingenverdrag waren uitgesloten).

73. Aangezien de aan de orde zijnde situaties niet vergelijkbaar zijn, verzet het beginsel van gelijke behandeling zich er derhalve niet tegen dat zij verschillend worden behandeld.

74. Hiertegen kan worden ingebracht dat, voor zover de twee categorieën zich in feitelijk verschillende omstandigheden bevinden, de „gewone” persoon die om toekenning van de vluchtelingenstatus verzoekt, zich vaak in een minder gunstige situatie bevindt dan de Palestijn voor wie de UNRWA-bijstand plots is opgehouden. Waarom zou laatstgenoemde dan een bevoorrechte toegang moeten krijgen tot de voordelen van de vluchtelingenstatus?

75. Of een Palestijn die plots geen UNRWA-bijstand meer kan genieten, meer of minder hulpbehoevend is dan een andere categorie van potentiële vluchtelingen is een gevoelige kwestie. Wat mij betreft, verdienen alle echte potentiële vluchtelingen in abstracto hetzelfde medeleven en dezelfde steun. Indien artikel 1 D van het Vluchtelingenverdrag alleen zou hebben bestaan in de eerste zin ervan, zou ik zonder grote moeilijkheden het standpunt hebben ingenomen dat, zodra de UNRWA-bijstand was opgehouden, een Palestijn die deze bijstand had genoten, opnieuw binnen de werkingssfeer van dat verdrag zou vallen en dan als ieder ander die om toekenning van de vluchtelingenstatus verzoekt, zou worden behandeld. Vaststaat echter dat artikel 1 D niet één maar twee alinea's omvat. Uit de bewoordingen in hun geheel leid ik af dat de internationale gemeenschap er bewust voor heeft gekozen om ontheemde Palestijnen een bijzondere behandeling te verlenen. Deze behandeling is soms in hun nadeel (artikel 1 D, eerste alinea) en dan weer in hun voordeel (artikel 1 D, tweede alinea). Gelet op de feitelijke verschillen die ik hierboven heb uiteengezet, is de keuze (die de richtlijn getrouw overneemt) niet in strijd met het beginsel van gelijke behandeling.

Tweede vraag – ophouden van bescherming of bijstand

76. Uit mijn inleidende overwegingen volgt dat een persoon die UNRWA-bijstand heeft ingeroepen geen „recht op de voorzieningen” uit hoofde van de richtlijn kan hebben. Hij blijft namelijk in beginsel „uitgesloten van de vluchtelingenstatus” – totdat die bijstand, wat hem betreft, „om welke reden ook [is] opgehouden” in de zin van artikel 12, lid 1, sub a.³¹ De voorgestelde antwoorden betreffende de gebeurtenis die het recht doet ontstaan, kunnen dus herleid worden tot:

- uitsluitend, het ophouden van de activiteiten van de UNRWA of een andere gebeurtenis die het de UNRWA onmogelijk maakt bijstand te verlenen; of
- elke gebeurtenis buiten de invloed van de begunstigde of buiten zijn wil waardoor hij niet in staat is bijstand te genieten.

77. In mijn conclusie in de zaak Bolbol (punten 77-84 en 100-102), was ik van mening dat de tweede uitlegging de juiste was en ik blijf bij dat standpunt – hoewel de eerste uitlegging uiteraard is inbegrepen in de tweede, die elke gebeurtenis omvat waardoor de UNRWA in de onmogelijkheid verkeert bijstand te verlenen.

78. Mijns inziens is het niet nodig om bijkomende argumenten aan te voeren ter onderbouwing van dit standpunt. Ik wil er alleen nog op wijzen dat dit standpunt het meest in overeenstemming lijkt met de gebruikte bewoordingen – en dat er in dit verband geen aanzienlijk verschil is tussen de Engelse en de Franse versie. „Is die bescherming of bijstand [...] opgehouden” betekent dat het moet gaan om bescherming of bijstand die ophoudt en het betreft niet het geval waarin de persoon zich uit eigen wil eraan onttrekt. Dit deel van de zin, op zich beschouwd, zou de indruk kunnen wekken dat de gebeurtenis de UNRWA zelf moet betreffen. De woorden „om welke reden ook” lijken echter de betekenis van het eerste deel van de zin te verruimen zover als de bewoordingen toelaten. Toch kan dat niet zo ver gaan dat ook persoonlijke beslissingen worden omvat die om persoonlijke redenen zijn genomen, wat de uitsluiting zou uithollen.³² Daarom ben ik van mening dat die uitdrukking het begrip „ophouden” slechts zodanig kan verruimen dat de redenen niet de UNRWA zelf hoeven te betreffen.

79. Ik moet evenwel twee opmerkingen toevoegen wat de personen betreft die uit eigen wil het gebied verlaten waarbuiten zij in de materiële onmogelijkheid verkeren UNRWA-bijstand te genieten.

31 — Zie punten 52 e.v. hierboven.

32 — Zie punten 50-53 hierboven.

80. Ten eerste, zoals ik hierboven heb opgemerkt, kan het vertrek op zich uit het UNRWA-gebied niet leiden tot de beëindiging van de uitsluiting „van de vluchtelingenstatus”.³³ Gelezen in samenhang met mijn conclusie dat het recht op de voorzieningen uit hoofde van de richtlijn pas ontstaat ten gevolge van een gebeurtenis buiten de invloed of buiten de wil van een begunstigde van UNRWA-bijstand, waardoor hij die bijstand niet langer kan genieten, lijkt dat te betekenen dat eenieder die ooit UNRWA-bijstand heeft ingeroepen, nooit om de vluchtelingenstatus in een lidstaat kan verzoeken op grond van artikel 2, sub c, van de richtlijn of van de tweede volzin van artikel 12, lid 1, sub a.

81. Deze conclusie dient te worden genuanceerd. Uitsluiting van de vluchtelingenstatus omdat voordien UNRWA-bijstand is ingeroepen, kan mijns inziens logischerwijze slechts betrekking hebben op uitsluiting van de mogelijkheid om te verzoeken om de vluchtelingenstatus als een Palestijn die recht heeft op dergelijke bijstand. Er is geen reden om een dergelijke uitsluiting levenslang te laten duren, indien zich andere redenen zouden voordoen op grond waarvan om de vluchtelingenstatus kan worden verzocht – bijvoorbeeld wanneer een Palestijnse vluchteling vrijwillig zou verhuizen naar een land buiten het UNRWA-gebied en misschien de nationaliteit van dat land verkrijgt en zich vervolgens in een situatie bevindt waarin hij onder de definitie van artikel 2, sub c, van de richtlijn valt. In dit verband bepaalt artikel 5 van de richtlijn dat een gegronde vrees voor vervolging kan zijn gegrond op gebeurtenissen die hebben plaatsgevonden of, in voorkomend geval, op activiteiten van de verzoeker sedert hij het land van herkomst heeft verlaten – althans indien de activiteiten waarop hij zich heeft beroepen, de uitdrukking en de voortzetting vormen van overtuigingen of denkrichtingen die hij reeds in zijn land van herkomst aanhing en het risico op vervolging niet gegrond is op omstandigheden die de verzoeker zelf heeft veroorzaakt nadat hij dat land heeft verlaten.

82. Ten tweede, zoals reeds voor het Hof is uiteengezet, is het goed denkbaar dat een persoon die UNRWA-bijstand geniet tijdelijk uit eigen wil het UNRWA-gebied verlaat – bijvoorbeeld om elders een familielid te gaan bezoeken – terwijl hij volkomen voornemens is terug te keren en er stellig van overtuigd is dat ook te kunnen doen, maar tot de vaststelling komt dat terugkeer naar het grondgebied waar hij bijstand ontving, niet langer mogelijk is. Mijns inziens moet worden aangenomen dat een dergelijke persoon in de onmogelijkheid verkeert UNRWA-bijstand te genieten om een reden buiten zijn invloed of buiten zijn wil.

83. Deze twee omstandigheden en vrijwel iedere omstandigheid waarin moet worden aangetoond dat „bescherming of bijstand om welke reden ook [is] opgehouden”, zullen bewijsproblemen opleveren, zoals ik in punt 102 in mijn conclusie in de zaak Bolbol opmerkte. Dergelijke problemen dienen te worden opgelost overeenkomstig artikel 4 van de richtlijn, met het opschrift „Beoordeling van feiten en omstandigheden”, dat een kader biedt voor het soort bewijzen dat lidstaten al dan niet mogen verlangen. Hoewel in de regel van een verzoeker mag worden verlangd dat hij zijn verzoek staft, en niet louter op zijn verklaringen wordt afgegaan, omschrijft artikel 4, lid 5, omstandigheden waarin lidstaten niet mogen aandringen op bewijsmateriaal voor alle aspecten van het verzoek.

33 — Zie punten 50-53 hierboven.

Conclusie

84. Gelet op een en ander geef ik het Hof in overweging de vragen van de Fővárosi Bíróság als volgt te beantwoorden:

„In de tweede volzin van artikel 12, lid 1, sub a, van 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:

- 1) betekenen de woorden ‚dan heeft de betrokkene op grond van dit feit recht op de voorzieningen uit hoofde van deze richtlijn’ dat de betrokken personen recht hebben op de vluchtelingenstatus in een lidstaat mits zij kunnen aantonen dat wat hen betreft is voldaan aan de voorwaarde betreffende het ophouden van de bescherming of bijstand;
- 2) betekenen de woorden ‚[i]s die bescherming of bijstand om welke reden ook opgehouden’ dat de betrokken personen de bescherming of bijstand die zij daadwerkelijk hadden ingeroepen, om welke reden ook buiten hun invloed of buiten hun wil niet langer genieten.”