



Jurisprudentie

CONCLUSIE VAN ADVOCaat-GENERAAL

G. HOGAN

van 6 oktober 2021¹

Zaak C-349/20

NB,

AB

tegen

Secretary of State for the Home Department,

in tegenwoordigheid van:

United Nations High Commissioner for Refugees (UK)

[verzoek om een prejudiciële beslissing van de First-tier Tribunal (Immigration and Asylum Chamber) (rechter in eerste aanleg bevoegd in immigratie- en asielzaken, Verenigd Koninkrijk)]

„Prejudiciële verwijzing – Minimumnormen voor de erkenning van onderdanen van derde landen of staatlozen als personen die internationale bescherming genieten – Richtlijn 2004/83/EG – Artikel 12, lid 1, onder a), eerste volzin – Uitsluiting van de vluchtelingenstatus – Bij de United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East (UNRWA) geregistreerde staatloze Palestijn – Artikel 12, lid 1, onder a), tweede volzin, van richtlijn 2004/83 – Voorwaarden om van rechtswege onder richtlijn 2004/83 te vallen – Ophouden van de bescherming of bijstand van de UNRWA – Individuele beoordeling van alle relevante aspecten – Beoordeling die een ex nunc beoordeling omvat – Artikel 4 – Geen vereiste dat de UNRWA of het land waar die organisatie actief is, opzettelijk schade heeft toegebracht of bijstand heeft onthouden – Bescherming of bijstand vanuit maatschappelijke organisaties die handelen onder auspiciën van de UNRWA of van het land waar de UNRWA actief is”

I. Inleiding

1. Het onderhavige verzoek om een prejudiciële beslissing betreft de uitlegging van artikel 11 en artikel 12, lid 1, onder 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 bescherming².

2. Het verzoek is gedaan in een geding tussen NB en AB, een moeder en haar minderjarige zoon, en de Secretary of State for the Home Department (minister van Binnenlandse Zaken, Verenigd Koninkrijk; hierna: „Secretary of State”). NB en AB zijn staatlozen van Palestijnse afkomst die

¹ Oorspronkelijke taal: Engels.

² PB 2004, L 304, blz. 12.

voorheen in Libanon woonden en als vluchteling zijn geregistreerd bij de United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East (Organisatie van de Verenigde Naties voor Hulpverlening aan Palestijnse Vluchtelingen; hierna: „UNRWA”). Alsof het leven dit gezin nog niet voor genoeg uitdagingen had geplaatst, dient te worden toegevoegd dat AB zelf ernstig gehandicapt is en zeer complexe medische en sociale behoeften heeft.

3. In de zaak wordt opgekomen tegen het besluit van de Secretary of State om de aanvragen van NB en AB voor de status van vluchteling of voor humanitaire bescherming af te wijzen. Aangezien NB en AB bij de UNRWA geregistreerde staatlozen van Palestijnse afkomst zijn, komen zij in aanmerking voor bescherming en bijstand van deze organisatie en zijn zij dus overeenkomstig artikel 12, lid 1, onder a), eerste volzin, van richtlijn 2004/83 in beginsel uitgesloten van de vluchtelingenstatus krachtens deze richtlijn, tenzij die bescherming of bijstand overeenkomstig artikel 12, lid 1, onder a), tweede volzin, van richtlijn 2004/83 ophoudt.

4. De bij de verwijzende rechter aanhangige zaak betreft dus onder meer de vraag of de bescherming of bijstand van de UNRWA met betrekking tot AB is opgehouden in de zin van artikel 12, lid 1, onder a), tweede volzin, van richtlijn 2004/83. Indien zou worden vastgesteld dat deze bescherming of bijstand is opgehouden, zou AB op grond van dit feit recht hebben op de voorzieningen van richtlijn 2004/83 vanwege zijn status als staatloze Palestijnse vluchteling, zonder bijvoorbeeld te hoeven aantonen dat hij een gegronde vrees voor vervolging heeft in de zin van artikel 2, onder c), van deze richtlijn.³

5. Alvorens op de gestelde vragen in te gaan, moeten echter eerst de relevante wettelijke bepalingen worden weergegeven.

II. Toepasselijke bepalingen

A. *Internationaal recht*

1. *Verdrag betreffende de status van vluchtelingen*

6. Het te Genève op 28 juli 1951 ondertekende Verdrag betreffende de status van vluchtelingen [*United Nations Treaty Series*, deel 189, blz. 150, nr. 2545 (1954)], is op 22 april 1954 in werking getreden. Het is aangevuld en gewijzigd bij het Protocol betreffende de status van vluchtelingen, dat op 31 januari 1967 te New York is gesloten en op 4 oktober 1967 in werking is getreden (hierna: „Verdrag van Genève”).

³ Arrest van 13 januari 2021, Bundesrepublik Deutschland (Vluchtelingenstatus van een staatloze Palestijn) (C-507/19, EU:C:2021:3, punt 51 en aldaar aangehaalde rechtspraak). In punt 81 van het arrest van 19 december 2012, Abed El Karem El Kott e.a. (C-364/11, EU:C:2012:826), heeft het Hof geoordeeld dat artikel 12, lid 1, onder a), tweede volzin, van richtlijn 2004/83 aldus moet worden uitgelegd dat, wanneer de bevoegde autoriteiten van de lidstaat die verantwoordelijk is voor de behandeling van een asielverzoek, hebben vastgesteld dat is voldaan aan de voorwaarde inzake het ophouden van de bescherming of de bijstand van de UNRWA wat de verzoeker betreft, de omstandigheid dat hij op grond van dit feit „recht [heeft] op de voorzieningen uit hoofde van deze richtlijn”, de erkenning door die lidstaat als vluchteling inhoudt in de zin van artikel 2, onder c), van die richtlijn en de toekenning van rechtswege van de vluchtelingenstatus aan die verzoeker, voor zover hij evenwel niet binnen de werkingssfeer van artikel 12, lid 1, onder b), of leden 2 en 3, van die richtlijn valt. In punt 101 van het arrest van 25 juli 2018, Alheto (C-585/16, EU:C:2018:584), heeft het Hof geoordeeld dat artikel 12, lid 1, onder a), tweede volzin, van richtlijn 2004/83 rechtstreekse werking heeft. Gelet op hun specifieke situatie genieten Palestijnse vluchtelingen dus een behandeling sui generis krachtens artikel 1D van het Verdrag van Genève (zie de volledige aanhaling van dat verdrag in punt 6 van deze conclusie) en artikel 12, lid 1, onder a), van richtlijn 2004/83. Arrest van 19 december 2012, Abed El Karem El Kott e.a. (C-364/11, EU:C:2012:826, punt 80).

7. Artikel 1D van het Verdrag van Genève, waarin voor bepaalde groepen personen een buitengewone juridische status wordt ingevoerd, is als volgt geformuleerd:

„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 [(UNHCR)].

Wanneer deze bescherming of bijstand om welke reden 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.”

2. UNRWA

8. De UNRWA is opgericht bij resolutie nr. 302 (IV) van de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties van 8 december 1949 betreffende bijstand aan Palestijnse vluchtelingen. Deze organisatie heeft tot taak het welzijn en de menselijke ontwikkeling van Palestijnse vluchtelingen te dienen. De UNRWA is actief in het gebied dat Libanon, Syrië, Jordanië, de Westelijke Jordaanoever (Oost-Jeruzalem daaronder begrepen) en de Gazastrook bestrijkt. Het mandaat van de UNRWA is op 13 december 2019 bij resolutie A/RES/74/83 van de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties verlengd tot en met 30 juni 2023.

9. Thans wordt de UNRWA als enige orgaan of instelling van de Verenigde Naties (afgezien van de UNHCR) genoemd in artikel 12, lid 1, onder a), eerste volzin, van richtlijn 2004/83 en in artikel 1D, eerste alinea, van het Verdrag van Genève.

B. Unierecht – richtlijn 2004/83

10. In overweging 3 van richtlijn 2004/83 staat dat het Verdrag van Genève de hoeksteen vormt van het internationale rechtsstelsel ter bescherming van vluchtelingen.

11. Zoals blijkt uit overweging 10 van richtlijn 2004/83, gelezen in samenhang met artikel 6, lid 1, VEU, eerbiedigt deze richtlijn de grondrechten en vrijheden en neemt zij de beginselen in acht die met name zijn erkend in het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (hierna: „Handvest”). In het bijzonder tracht de richtlijn de menselijke waardigheid en het recht op asiel van asielzoekers op grond van de artikelen 1 en 18 van het Handvest te eerbiedigen.

12. De overwegingen 16 en 17 van richtlijn 2004/83 luiden als volgt:

„(16) Er dienen minimumnormen voor de omschrijving en de inhoud van de vluchtelingenstatus te worden vastgesteld om de bevoegde nationale instanties van de lidstaten bij de toepassing van het Verdrag van Genève voor te lichten.

(17) Het is noodzakelijk gemeenschappelijke begrippen in te voeren van de criteria op grond waarvan asielzoekers als vluchtelingen in de zin van artikel 1 van het Verdrag van Genève worden aangemerkt.”

13. In overweging 38 van richtlijn 2004/83 wordt vermeld dat „overeenkomstig artikel 3 van het Protocol betreffende de positie van het Verenigd Koninkrijk en Ierland, gehecht aan het Verdrag betreffende de Europese Unie en het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap, [...] het Verenigd Koninkrijk bij brief van 28 januari 2002 [heeft] kennisgegeven van zijn wens deel te nemen aan de aanneming en toepassing van deze richtlijn.”

14. Artikel 11, dat is opgenomen in hoofdstuk III van richtlijn 2004/83 („Voorwaarden voor het verkrijgen van de vluchtelingenstatus”), heeft als opschrift „Beëindiging” en is als volgt geformuleerd:

„1. Een onderdaan van een derde land of [een] staatloze houdt op vluchteling te zijn wanneer hij:

[...]

f) indien hij geen nationaliteit bezit, kan terugkeren naar het land waar hij vroeger zijn gewone verblijfplaats had, omdat de omstandigheden in verband waarmee hij als vluchteling is erkend, hebben opgehouden te bestaan.

[...]”

15. Artikel 12 van richtlijn 2004/83, dat eveneens in hoofdstuk III is opgenomen en als opschrift heeft „Uitsluiting”, bepaalt in lid 1, onder a), daarvan – een bepaling die bestaat uit twee zinnen die een weergave zijn van de twee alinea’s van artikel 1D van het Verdrag van Genève – het volgende:

„Een onderdaan van een derde land of [een] 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 [UNHCR]. 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.”

16. Artikel 13 van richtlijn 2004/83, opgenomen in hoofdstuk IV („Vluchtelingenstatus”), heeft als opschrift „Verlening van de vluchtelingenstatus” en luidt als volgt:

„De lidstaten verlenen de vluchtelingenstatus aan een onderdaan van een derde land of [een] staatloze die overeenkomstig de hoofdstukken II en III als vluchteling wordt erkend.”

17. Het geval wil dat richtlijn 2004/83 met ingang van 21 december 2013 is ingetrokken bij 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 bescherming⁴. Overeenkomstig overweging 50 van deze laatste richtlijn heeft het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland evenwel niet deelgenomen aan de vaststelling van die richtlijn en is het niet gebonden door of onderworpen aan de toepassing ervan.

⁴ PB 2011, L 337, blz. 9.

18. Wel is richtlijn 2004/83 op het Verenigd Koninkrijk van toepassing gebleven, ondanks het feit dat die richtlijn is ingetrokken en vervangen bij richtlijn 2011/95.

C. Nationaal recht

19. De belangrijkste bepalingen van het Britse recht tot omzetting van richtlijn 2004/83 zijn vervat in de The Refugee or Person in Need of International Protection (Qualification) Regulations 2006 [(Erkennings)regeling van 2006 inzake vluchtelingen of personen die internationale bescherming behoeven]⁵ en in de Immigration Rules (Immigratieregeling) (hierna: „Regulations van 2006”)⁶.

20. Krachtens artikel 2 van de Regulations van 2006 wordt onder „vluchteling” verstaan eenieder die onder artikel 1A van het Verdrag van Genève valt en op wie artikel 7 niet van toepassing is. Artikel 7, lid 1, bepaalt dat „iemand geen vluchteling is indien hij onder [artikel 1D, 1E of 1F] van het Verdrag van Genève valt”.

21. Artikel 339AA van de Immigration Rules heeft als opschrift „Uitsluiting van het Vluchtelingenverdrag”. Het luidt als volgt:

„Dit artikel is van toepassing indien de Secretary of State zich ervan heeft vergewist dat de persoon ingevolge artikel 7 van The Refugee or Person in Need of International Protection (Qualification) Regulations 2006 is uitgesloten of had moeten worden uitgesloten van de vluchtelingenstatus.

[...]”

III. Hoofdgeding en prejudiciële vragen

22. NB, haar echtgenoot en vier van haar kinderen (waaronder haar zoon AB) zijn op 11 oktober 2015 het Verenigd Koninkrijk ingereisd. Hun vijfde kind, H, is vervolgens in het Verenigd Koninkrijk geboren. Met uitzondering van H, staan alle gezinsleden bij de UNRWA geregistreerd als Palestijns vluchteling. Zij woonden in het vluchtelingenkamp Al Bass in Sour in Zuid-Libanon, totdat zij Libanon in 2015 hebben verlaten.

23. Zoals ik reeds heb aangegeven, is AB een gehandicapt kind dat zware en complexe zorg nodig heeft. Hij lijdt aan hydrocefalie (waterhoofd); cerebrale parese (hersenvlamming) met weerslag op zijn romp, linkerarm en benen, waardoor hij niet kan lopen; scoliose; ernstige leerproblemen; opticusatrofie en nystagmus in beide ogen (hij is geregistreerd als slechtziend); intermitterende insulten (die met noodmedicatie worden behandeld), en dubbele incontinentie.

24. In 2019 hebben NB en AB in het Verenigd Koninkrijk een asielerzoek ingediend. Dat verzoek is door de Secretary of State bij besluit van 3 september 2019 afgewezen. NB en AB zijn tegen dat besluit opgekomen bij de verwijzende rechter. Volgens de verwijzende rechter staat vast dat de uitkomst van hun beroep voornamelijk afhangt van de situatie van AB en of „kan worden aangetoond dat de bescherming of bijstand van de UNRWA is opgehouden om redenen die

⁵ Wetsinstrument 2006/2525 van het VK

⁶ HC 395 (als gewijzigd).

buiten zijn wil zijn gelegen”. Indien dat het geval is, vallen NB en AB waarschijnlijk onder de insluitende („ipso facto”) bepalingen van artikel 1D, tweede alinea, van het Verdrag van Genève en artikel 12, lid 1, onder a), tweede volzin, van richtlijn 2004/83.

25. Er zij op gewezen dat het in het kader van een prejudiciële verwijzing aan de nationale rechter staat om de feiten vast te stellen. De verwijzende rechter heeft evenwel aangegeven dat hij met betrekking tot de behandeling van NB en AB in Libanon over veel van de bepalende feiten in de bij hem aanhangige zaak niet tot een definitieve vaststelling is gekomen. Hij heeft overwogen dat het juist praktischer was om de behandeling van de zaak eerst te schorsen teneinde bij het Hof een verzoek om een prejudiciële beslissing in te dienen.

26. Uit het verzoek om een prejudiciële beslissing blijkt dat NB en AB stellen dat zij onder die insluitende clausule van artikel 12, lid 1, onder a), tweede volzin, van richtlijn 2004/83 vallen, omdat voor hun vertrek uit het kamp Al Bass in Libanon objectieve redenen bestonden die buiten hun invloed gelegen waren en onafhankelijk van hun wil, omdat „de UNRWA niet kan voldoen aan de voorwaarden van zijn mandaat met betrekking tot ernstig gehandicapte kinderen” en omdat AB te maken had (en nog steeds heeft) met „ernstige discriminatie” vanwege zijn handicap.⁷ De Secretary of State stelt dat het argument van NB en AB niet kan slagen, omdat AB voldoende bijstand kreeg voor zijn handicap toen hij nog in Libanon woonde en die bijstand weer zou krijgen als hij naar dat land zou worden teruggestuurd.⁸

27. Verder voeren NB en AB aan dat het Hof in zijn arrest van 19 december 2012, *Abed El Karem El Kott e.a.* (C-364/11, EU:C:2012:826), in het midden heeft gelaten of ernstige discriminatie een reden kan zijn om gedwongen te zijn het werkgebied van de UNRWA te verlaten. In dit verband voeren zij aan dat de Libanese autoriteiten in Zuid-Libanon staatloze Palestijnen discrimineren op allerlei bestaansgebieden, waaronder onderwijs, werkgelegenheid, sociale voorzieningen en de behandeling van gehandicapten.

28. Het standpunt van de Secretary of State komt in grote lijnen overeen, hoewel zij niet erkent dat er sprake is van ernstige discriminatie.

29. Hoewel de verwijzende rechter geen uitspraak heeft gedaan over de algemene situatie van de bij de UNRWA geregistreerde staatloze Palestijnen in Zuid-Libanon, noch overigens over de specifieke situatie van NB en AB, heeft hij niettemin opgemerkt dat er „na het aftreden van premier Hariri in oktober 2019 nog steeds massale protesten plaatsvinden in Tyrus, Saïda en Beiroet en de situatie instabiel is. De Libanese regering heeft in 2019 sterk bezuinigd op de

⁷ Voor de verwijzende rechter voeren NB en AB met name aan dat „AB in Libanon het grootste deel van de tijd immobiel en aan huis gebonden was en vernederingen uit de buurt moest doorstaan, waarop hij reageerde met schreeuwen en gillen. Hij kon niet lopen of kruipen en hij zakte in elkaar als hij zat. Hij zou zijn hele leven last hebben van het gebrek aan gespecialiseerde bijstand bij zijn bestaan in Libanon. Sinds hij op school zit in het Verenigd Koninkrijk (een middelbare school in Bolton voor leerlingen met ernstige en zeer ernstige leerproblemen in de leeftijd van 11 tot 19 jaar), is hij er echter geweldig op vooruitgegaan. Naast zijn opleiding heeft hij een netwerk van meerdere instanties tot zijn beschikking, bestaande uit onder meer een adviserend orthopedisch chirurg, een adviserend wervelkolomchirurg, een adviserend kinderneuroloog, een neurochirurg, een kinderpsychotherapeut, een adviserend kinderarts en een spraak- en taaltherapeut. Hij blijft dubbel incontinent. Indien het gezin zou moeten terugkeren, zou AB terugvallen en zou hij waarschijnlijk weer intermitterende insulten krijgen. In Libanon heeft het hele gezin geleden onder de ontwikkelingsproblemen van AB, waarbij zijn broers en zussen te maken hadden met vernedering, discriminatie en bespotting door vrienden en burens. De sfeer in het gezin was bedrukt en somber. Als zij zouden moeten terugkeren, zou de geestelijke gezondheid van het hele gezin erop achteruitgaan. [...] [NB] had in Libanon last van depressies en daar leden haar echtgenoot en kinderen weer onder. Nu gaat het beter met haar en is zij veel gelukkiger, hoewel zij nog steeds antidepressiva gebruikt. Omdat het met haar beter gaat, is ook de geestelijke gezondheid van haar echtgenoot verbeterd. Door de voorgeschiedenis van het gezin in verband met de aandoening van AB zijn de andere kinderen emotioneel zeer kwetsbaar, maar ze zijn nu, in hun nieuwe omgeving, positief over AB in plaats van dat ze zich voor hem schamen.”

⁸ Voor de verwijzende rechter stelt de Secretary of State dat NB en haar echtgenoot op de hoogte waren van het bestaan van een niet-gouvernementele organisatie (hierna: „ngo”), Early Intervention Centre, die in het kamp Al Bass hulp biedt aan kinderen met een handicap, en dat zij geen bewijsstukken hebben overgelegd waaruit blijkt dat dit centrum had gezegd dat het geen hulp kon bieden.

begroting voor sociale zaken, wat ten koste is gegaan van de voorzieningen voor personen met een handicap. De Libanese regering heeft in juli 2019 arbeidsbeperkingen ingevoerd die nadelig zijn voor alle niet-Libanese staatsburgers, waaronder bij de UNRWA geregistreerde Palestijnse vluchtelingen.” Bovendien heeft de verwijzende rechter gesteld dat NB en AB bij de huidige stand van zaken niet hebben aangetoond dat het gezin om gegronde redenen geen toegang kon krijgen tot voldoende onderwijs en bijstand van ngo’s, zoals het Early Intervention Centre.

30. Volgens de verwijzende rechter is het onvoldoende duidelijk of de toets van artikel 12, lid 1, onder a), tweede volzin, van richtlijn 2004/83 bestaat in een louter historische toets (ofwel *ex tunc*), bestaande in een beoordeling van de omstandigheden die de betrokkene op het tijdstip van vertrek ertoe hebben gedwongen het werkgebied van de UNRWA te verlaten, dan wel of de toetsing als aanvulling of alternatief een actuele (ofwel *ex nunc*) beoordeling omvat.

31. Dienaangaande merkt de verwijzende rechter op dat de bewoordingen van artikel 12, lid 1, onder a), tweede volzin, van richtlijn 2004/83 en artikel 1D, tweede alinea, van het Verdrag van Genève in de verleden tijd zijn gesteld, hetgeen een zuiver historische toets suggereert. Bovendien bevat het arrest van 19 december 2012, *Abed El Karem El Kott e.a.* (C-364/11, EU:C:2012:826), een aantal passages met een beoordeling die gericht is op het verleden.⁹ Volgens de verwijzende rechter kan artikel 12, lid 1, onder a), tweede volzin, van richtlijn 2004/83, zoals uitgelegd door het Hof in het arrest van 19 december 2012, *Abed El Karem El Kott e.a.* (C-364/11, EU:C:2012:826), echter ook aldus worden uitgelegd dat een *ex nunc* toets wordt toegepast. Bovendien „kan, wat doel en oogmerk betreft, worden betoogd dat als er geen *ex nunc* toets wordt toegepast, een leemte in de bescherming zou ontstaan, aangezien dit zou betekenen dat personen die het werkgebied vrijwillig hebben verlaten, maar thans te maken zouden krijgen met een situatie waarin ze van bescherming of bijstand verstoken blijven, zouden worden uitgesloten”.

32. De verwijzende rechter is verder van mening dat het Hof om advies moet worden gevraagd over de vraag of de regionale structuur van het land waarin de UNRWA actief is, relevant is. Indien de kwaliteit van de bescherming of bijstand van de UNRWA ter discussie staat, zou volgens die rechter onderzoek nodig zijn, niet alleen naar de werkzaamheden van de UNRWA op zich, maar ook naar de wijze waarop de UNRWA kan functioneren binnen het ruimere kader van het betrokken land (in casu Libanon).

33. Voorts is het de verwijzende rechter niet duidelijk of bij de beoordeling van de vraag of de bescherming en bijstand van de UNRWA zijn opgehouden, en dus van de vraag of die bescherming en bijstand al dan niet doeltreffend zijn, rekening mag worden gehouden met de door maatschappelijke organisaties uitgevoerde beschermende taken. Indien de beschermende taken van die maatschappelijke organisaties relevant zijn voor de vraag of de UNRWA doeltreffend optreedt als beschermer, is het dus mogelijk dat de verwijzende rechter oordeelt dat NB en AB er niet in kunnen slagen aan te tonen dat de bescherming en bijstand op objectieve gronden is of zou kunnen zijn opgehouden. Indien de rol van die organisaties daarentegen niet relevant is voor de doeltreffendheid van de bescherming en bijstand van de UNRWA, is het goed mogelijk dat de verwijzende rechter tot de conclusie komt dat er in het geval van NB en AB geen sprake is van doeltreffende bescherming en bijstand (in het bijzonder gelet op het feit dat de opmerkingen van de Secretary of State vooral gaan over het bestaan van vormen van bijstand door ngo’s in het kamp Al Bass).

⁹ Zie met name punt 65 alsook punten 61, 63 en 64.

34. In die omstandigheden heeft de First-tier Tribunal (Immigration and Asylum Chamber) (rechter in eerste aanleg bevoegd in immigratie- en asiëlzaken, Verenigd Koninkrijk) besloten de behandeling van de zaak te schorsen en het Hof van Justitie de volgende prejudiciële vragen te stellen:

„Bij de beoordeling of de bescherming of bijstand van de UNRWA voor een bij de UNRWA geregistreerde staatloze Palestijn is opgehouden in de zin van artikel 12, lid 1, onder a), tweede volzin, van [richtlijn 2004/83] met betrekking tot de bijstand voor personen met een handicap:

- „1) Omvat de beoordeling een louter op het verleden gericht onderzoek van de omstandigheden die een aanvrager op het tijdstip van vertrek ertoe zouden hebben gedwongen het werkgebied van de UNRWA te verlaten, of omvat die beoordeling tevens een ex nunc en toekomstgerichte beoordeling van de vraag of de aanvrager thans dergelijke bescherming of bijstand kan invoeren?
- 2) Indien het antwoord op de eerste vraag aldus luidt dat de beoordeling tevens een toekomstgerichte beoordeling omvat, is het dan legitiem dat de beëindigingsclausule in artikel 11 naar analogie wordt ingeroepen, zodat indien de aanvrager een geldige reden uit het verleden kan aantonen waarom hij het werkgebied van de UNRWA heeft verlaten, de bewijslast bij de lidstaat ligt om aan te tonen dat van een dergelijke reden niet langer sprake is?
- 3) Is er slechts sprake van gerechtvaardigde objectieve redenen voor het vertrek van een dergelijke persoon in verband met de verlening van bescherming of bijstand door de UNRWA, indien wordt aangetoond dat de UNRWA of het land waar deze organisatie actief is opzettelijk schade heeft toegebracht of bijstand heeft onthouden (door handelen of nalaten)?
- 4) Is het relevant om rekening te houden met de bijstand die aan dergelijke personen wordt verleend door maatschappelijke organisaties, zoals ngo's?”

IV. Procedure bij het Hof

35. Het Verenigd Koninkrijk heeft de Europese Unie op 31 januari 2020 om middernacht (MET) verlaten. Overeenkomstig artikel 86, lid 2, van het Akkoord inzake de terugtrekking van het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland uit de Europese Unie en de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie (hierna: „Terugtrekkingsakkoord”), blijft het Hof bevoegd uitspraak te doen in verzoeken om een prejudiciële beslissing die zijn ingediend door rechterlijke instanties van het Verenigd Koninkrijk voordat de in artikel 126 van dat akkoord bepaalde overgangperiode eindigde op 31 december 2020.

36. Bovendien is een arrest van het Hof dat op een latere datum zal worden gewezen, krachtens artikel 89 van het Terugtrekkingsakkoord in al zijn onderdelen verbindend voor en in het Verenigd Koninkrijk.

37. Het onderhavige verzoek om een prejudiciële beslissing is op 29 juli 2020 bij de griffie van het Hof ingekomen. Het Hof blijft derhalve bevoegd om het onderhavige verzoek om een prejudiciële beslissing af te doen, en de rechter in eerste aanleg is gebonden door het arrest dat het Hof in deze procedure zal wijzen.

38. Schriftelijke opmerkingen over de door de rechter in eerste aanleg gestelde vragen zijn ingediend door NB en AB, de United Nations High Commissioner for Refugees (UK) [Hoge Commissaris van de Verenigde Naties voor de vluchtelingen (VK)], die in het beroep bij de verwijzende rechter is tussengekomen, de Duitse regering en de Europese Commissie.

39. Op 25 mei 2021 heeft het Hof partijen en andere belanghebbenden in de zin van artikel 23 van het Statuut van het Hof van de Europese Unie een vraag gesteld, waarin zij met name voor het antwoord op de eerste prejudiciële vraag werden uitgenodigd hun standpunt kenbaar te maken over de eventuele invloed van het arrest van 13 januari 2021, Bundesrepublik Deutschland (Vluchtelingenstatus van een staatloze Palestijn) (C-507/19, EU:C:2021:3). NB en AB, de Secretary of State, de United Nations High Commissioner for Refugees (UK) en de Commissie hebben antwoorden op deze vraag ingediend. Het Hof heeft op 25 mei 2021 ook een vraag gesteld aan de United Nations High Commissioner for Refugees (UK) over de wettelijke verplichtingen van de UNRWA met betrekking tot het verlenen van bijstand aan gehandicapte kinderen en daadwerkelijk getroffen maatregelen, in het bijzonder in Libanon.¹⁰ De United Nations High Commissioner for Refugees (UK) en NB en AB hebben deze vraag beantwoord.

V. Analyse

A. Voorafgaande opmerkingen

40. Hoewel het verzoek om een prejudiciële beslissing ook betrekking heeft op aanspraken van NB en AB uit hoofde van artikel 1A, tweede alinea, van het Verdrag van Genève¹¹ en de artikelen 3 en 8 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens¹², dient te worden opgemerkt dat de verwijzende rechter duidelijk vermeldt dat hij enkel verzoekt om uitlegging van artikel 11 en artikel 12, lid 1, onder a), van richtlijn 2004/83. Zoals de Commissie terecht opmerkt, heeft de verwijzende rechter in dat verband geen enkele vraag gesteld over de uitlegging van de artikelen 4 en 7 van het Handvest of over de uitlegging van het non-refoulementbeginsel. Zoals de Commissie bovendien heeft geconstateerd, heeft de verwijzende rechter het Hof niet om advies gevraagd over de ernst van de problemen waar een gehandicapt kind als AB mee te maken heeft, waardoor de verwijzende rechter zou kunnen oordelen dat een dergelijk kind reeds op grond van dit feit recht heeft op de vluchtelingenstatus krachtens artikel 12, lid 1, onder a), tweede volzin, van richtlijn 2004/83 omdat de bescherming of bijstand van de UNRWA is opgehouden.

41. In zijn antwoord op een vraag van het Hof over de wettelijke verplichtingen van de UNRWA met betrekking tot het verlenen van bijstand aan gehandicapte kinderen, heeft de United Nations High Commissioner for Refugees (UK) een brief van de UNRWA bijgevoegd¹³, waarin die laatste onder meer vermeldt wat zijn wettelijke verplichtingen zijn met betrekking tot het verlenen van bijstand aan gehandicapte Palestijnse vluchtelingenkinderen en welke maatregelen daadwerkelijk

¹⁰ Om aan artikel 23 van het Statuut van het Hof van Justitie van de Europese Unie te voldoen, mochten partijen en andere belanghebbenden deze vraag desgewenst ook beantwoorden.

¹¹ Volgens artikel 1A, lid 2, eerste alinea, van het Verdrag van Genève geldt als „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.

¹² Betreffende het verbod van foltering en het recht op eerbiediging van privé-, familie- en gezinsleven.

¹³ De brief is door de UNRWA verstrekt op verzoek van de United Nations High Commissioner for Refugees (UK) in de specifieke context van de onderhavige prejudiciële procedure. Het staat aan de verwijzende rechter om de inhoud van die brief te verifiëren en te beoordelen.

voor gehandicapte kinderen in Libanon zijn getroffen. In die brief geeft de UNRWA aan „de plicht [te hebben] om te goeder trouw te handelen bij de afweging, als onderdeel van zijn planningsproces, over de wijze waarop vooruitgang kan worden geboekt bij de aanpak van de behoeften, de rechten en de bescherming van personen met een handicap, waaronder kinderen. *Zij is echter niet verplicht om enig aspect van haar mandaat op een bepaald niveau of volgens een bepaalde norm uit te voeren.* Zoals hierboven is aangegeven, zijn de te ontvangen financiële middelen grotendeels bepalend voor de mate waarin de UNRWA die diensten kan verstrekken.”¹⁴

42. Hoewel de verwijzende rechter het Hof geen vraag heeft gesteld over de specifieke zorgnorm die aan gehandicapte kinderen zoals AB moet worden geboden en zelfs geen specifieke vraag heeft gesteld over de artikelen 4 en 7 van het Handvest, betekent dit niet dat artikel 12, lid 1, onder a), van richtlijn 2004/83 daarom niet moet worden uitgelegd in het licht van die bepalingen en, wat belangrijker is, in het licht van artikel 1 van het Handvest, dat bepaalt dat de menselijke waardigheid onschendbaar is.

43. Uit overwegingen 16 en 17 van richtlijn 2004/83 blijkt dat het Verdrag van Genève de hoeksteen vormt van de internationale rechtsregels ter bescherming van vluchtelingen en dat de bepalingen van de richtlijn voor de toekenning en de inhoud van de vluchtelingenstatus zijn vastgesteld om aan de hand van gemeenschappelijke begrippen en criteria als richtsnoer te dienen voor de bevoegde autoriteiten van de lidstaten bij de toepassing van dat verdrag. Richtlijn 2004/83 moet derhalve in het licht van de algemene opzet en de doelstelling ervan worden uitgelegd, en op een wijze die strookt met het Verdrag van Genève en de andere in artikel 78, lid 1, VWEU bedoelde relevante verdragen, ook al maakt dat verdrag als zodanig geen deel uit van het Unierecht. Zoals blijkt uit overweging 10 van richtlijn 2004/83, moet deze richtlijn ook worden uitgelegd met eerbiediging van de rechten die zijn erkend in het Handvest.¹⁵

44. Daarbij komt dat artikel 12, lid 1, onder a), van richtlijn 2004/83 qua inhoud overeenkomt met artikel 12, lid 1, onder a), van richtlijn 2011/95, zodat de rechtspraak betreffende deze tweede bepaling relevant is voor de uitlegging van de eerste bepaling.¹⁶

B. Eerste vraag

45. Met zijn eerste vraag wenst de verwijzende rechter te vernemen welk(e) tijdstip(pen) temporeel relevant is/zijn voor de beoordeling of verzoekers als NB en AB „op grond van dit feit” recht hebben op de vluchtelingenstatus overeenkomstig artikel 12, lid 1, onder a), tweede volzin, van richtlijn 2004/83 wegens het ophouden van de bescherming of bijstand van de UNRWA. Derhalve wenst hij te vernemen of enkel rekening mag worden gehouden met eerdere of historische omstandigheden, namelijk de omstandigheden op het tijdstip waarop verzoekers zoals NB en AB in 2015 het werkgebied van de UNRWA daadwerkelijk hebben verlaten, dan wel

¹⁴ Cursivering van mij.

¹⁵ Zie in die zin arrest van 19 december 2012, *Abed El Karem El Kott e.a.* (C-364/11, EU:C:2012:826, punten 42 en 43). In het bijzonder streeft deze richtlijn ernaar, de menselijke waardigheid en het recht op asiel van asielzoekers op grond van de artikelen 1 en 18 van het Handvest ten volle te eerbiedigen (arrest van 19 december 2012, *Abed El Karem El Kott e.a.* (C-364/11, EU:C:2012:826, punt 12).

¹⁶ Zie in die zin arrest van 13 januari 2021, *Bundesrepublik Deutschland (Vluchtelingenstatus van een staatloze Palestijn)* (C-507/19, EU:C:2021:3, punt 37).

of aanvullend of alternatief rekening moet worden gehouden met de thans in Libanon heersende omstandigheden.¹⁷ In dat verband vraagt de verwijzende rechter of er (ook) een beoordeling ex nunc moet plaatsvinden.¹⁸

46. De verwijzende rechter heeft niet aangegeven of zijn vraag betrekking heeft op de beoordelingsmaatstaf die geldt bij de bevoegde nationale autoriteiten¹⁹ en/of op de toetsingsmaatstaf die geldt bij een rechterlijke instantie zoals de verwijzende rechter zelf. Aangezien noch artikel 12, lid 1, onder a), van richtlijn 2004/83, noch artikel 1D van het Verdrag van Genève ter zake enig onderscheid maken, ben ik van mening dat de maatstaf die ik hier zal aangeven in beide gevallen van toepassing is.²⁰

47. Tevens moet worden opgemerkt dat de vraag lijkt te zijn gesteld in het licht van de vermeende verslechtering van de omstandigheden waarmee door de UNRWA geregistreerde staatloze Palestijnen in Zuid-Libanon in het algemeen en gehandicapte verzoekers in het bijzonder te maken hebben. In dat verband bevat het aan het Hof voorgelegde dossier geen enkele aanwijzing dat die omstandigheden zouden zijn verbeterd sinds NB en AB Libanon hebben verlaten. Indien de omstandigheden in Libanon bovendien intussen zijn verslechterd, lijkt het te gaan om omstandigheden die losstaan van de invloed of de wil van NB en AB.²¹ Ik stel dan ook voor, de onderhavige vraag tegen die achtergrond te beantwoorden.

48. Artikel 12, lid 1, onder a), eerste volzin, van richtlijn 2004/83 bepaalt dat een onderdaan van een derde land of een staatloze wordt uitgesloten van de vluchtelingenstatus wanneer „hij onder artikel 1D 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 UNHCR”.

49. Artikel 1D van het verdrag van Genève, waarnaar artikel 12, lid 1, onder a), van richtlijn 2004/83 verwijst, sluit personen die „thans bescherming of bijstand genieten” van andere organen of instellingen van de Verenigde Naties dan de UNHCR, uit van de werkingssfeer van dit

¹⁷ In haar conclusie in de zaak Bolbol (C-31/09, EU:C:2010:119) heeft advocaat-generaal Sharpston overwogen dat de zinsnede „personen die thans bescherming of bijstand genieten” zowel uit geografisch als uit temporeel oogpunt dubbelzinnig is.

¹⁸ Uit het verzoek om een prejudiciële beslissing blijkt dat de verwijzende rechter wenst te vernemen of een ex nunc beoordeling moet worden verricht als aanvulling op of als alternatief voor een ex tunc beoordeling.

¹⁹ In dit geval de Secretary of State.

²⁰ Zie naar analogie het arrest van 13 januari 2021, Bundesrepublik Deutschland (Vluchtelingenstatus van een staatloze Palestijn) (C-507/19, EU:C:2021:3, punt 66).

²¹ Dit staat echter uiteindelijk aan de verwijzende rechter. Zie ter vergelijking het arrest van 13 januari 2021, Bundesrepublik Deutschland (Vluchtelingenstatus van een staatloze Palestijn) (C-507/19, EU:C:2021:3, punt 80), waarin het Hof heeft geoordeeld dat artikel 12, lid 1, onder a), tweede volzin, van richtlijn 2011/95 aldus moet worden uitgelegd dat de bescherming of bijstand van de UNRWA niet kan worden beschouwd te zijn opgehouden wanneer een staatloze Palestijn zich aan de bescherming van de UNRWA heeft onttrokken en zich vrijwillig aan een ernstig risico heeft blootgesteld. Bovendien heeft het Hof in het arrest van 19 december 2012, Abed El Karem El Kott e.a. (C-364/11, EU:C:2012:826, punt 59), geoordeeld dat de enkele omstandigheid dat een persoon zich buiten een gebied bevindt waar de UNRWA bescherming biedt of vrijwillig besluit om het te verlaten, niet volstaat om aan te nemen dat de bijstand is opgehouden.

verdrag.²² In artikel 1D wordt voorts bepaald dat wanneer die bescherming of bijstand „om welke reden ook is opgehouden”²³, die personen van rechtswege onder dat verdrag vallen.²⁴ Dit komt in wezen overeen met artikel 12, lid 1, onder a), tweede volzin, van richtlijn 2004/83.

50. De zinsnede „at present receiving” („die thans [...] genieten”) in de Engelse versie geeft het gebruik van de tegenwoordige tijd weer, waarmee volgens standaard Engels taalgebruik wordt verwezen naar handelingen die op dit ogenblik plaatsvinden (zoals in „he is at present receiving a visitor from abroad”) of die rond dit ogenblik plaatsvinden, zijnde in het recente verleden, het heden of de nabije toekomst (zoals in „she is at present receiving many letters of congratulations”). Het is derhalve duidelijk dat het gebruik van de *present continuous tense* (onvoltooid tegenwoordige tijd) in het Engels geschikt is om zowel gebeurtenissen uit het onmiddellijke verleden als actuele gebeurtenissen weer te geven.

51. Toch is het los van een mooie taalkundige of grammaticale uitleg in deze specifieke context echter ook duidelijk dat het gebruik van de *present continuous tense* bedoeld was om zowel gebeurtenissen uit het onmiddellijke verleden als actuele gebeurtenissen vast te leggen, waarmee de dubbele legitimiteit van zowel de *ex tunc* als de *ex nunc* benadering wordt benadrukt.²⁵

52. Doorslaggevend is in elk geval of de desbetreffende bescherming of bijstand om welke reden ook daadwerkelijk is opgehouden.²⁶ Hoewel artikel 1D van het Verdrag van Genève – en in feite artikel 12, lid 1, onder a), van richtlijn 2004/83 – niet specifiek aangeeft welk tijdstip bepalend is voor de beoordeling van de beëindiging door de bevoegde nationale autoriteiten of rechterlijke instanties, pleit het gebruik van de zinsnede „die thans [...] genieten”²⁷ in de eerste alinea van die bepaling en „is opgehouden” in de tweede alinea²⁸ voor een dynamische beoordeling, waarbij wordt gekeken naar de situatie in het werkgebied van de UNRWA op het moment waarop de verzoeker vertrok²⁹ en die bovendien een *ex nunc* beoordeling vereist. Deze benadering wordt in de rechtspraak van het Hof bevestigd.

²² Zie artikel 1D, eerste alinea, van het Verdrag van Genève. Het Hof heeft geoordeeld dat deze grond tot uitsluiting van de werkingssfeer van het Verdrag van Genève, en al helemaal van richtlijn 2004/83, eng moet worden uitgelegd. Arrest van 17 juni 2010, Bolbol (C-31/09, EU:C:2010:351, punt 51). Zie ook de conclusie van advocaat-generaal Sharpston in de zaak Bolbol (C-31/09, EU:C:2010:119, punten 74 en 75). In die zaak is geoordeeld dat Bolbol geen gebruik heeft gemaakt van de bijstand van de UNRWA alvorens het werkgebied van die instelling te verlaten om in Hongarije asiel aan te vragen. Het Hof achtte het dus niet noodzakelijk om eerst in te gaan op de omstandigheden waaronder kan worden gesteld dat die bijstand „om welke reden ook is opgehouden” of op de aard van de voordelen waarop zij op grond van dat feit uit hoofde van richtlijn 2004/83 recht zou hebben gehad als gevolg van het ophouden van die bijstand.

²³ Zonder dat de positie van de betrokkenen definitief is geregeld overeenkomstig de desbetreffende resoluties van de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties.

²⁴ Zie artikel 1D, tweede alinea, van het Verdrag van Genève.

²⁵ Dit is inderdaad ook het geval in de Franse versie van het Verdrag van Genève, waarin de tegenwoordige tijd, de toekomstige tijd en vooral de *futur antérieur* (voltooid tegenwoordige toekomstige tijd) worden gebruikt. Zo staat er in de eerste alinea van artikel 1D: „Cette Convention ne sera pas applicable aux personnes qui bénéficient actuellement d’une protection ou d’une assistance [...]”, en in de tweede alinea: „Lorsque cette protection ou cette assistance aura cessé pour une raison quelconque, [...]”. Het gebruik van de woorden *aura cessé* in de voltooid tegenwoordige toekomstige tijd impliceert dat de bescherming of bijstand niet langer wordt geboden.

²⁶ Zie ook arrest van 19 december 2012, Abed El Karem El Kott e.a. (C-364/11, EU:C:2012:826, punt 65). Het Hof heeft in zijn arrest van 13 januari 2021, Bundesrepublik Deutschland (Vluchtelingenstatus van een staatloze van Palestijnse afkomst) (C-507/19, EU:C:2021:3, punt 56), geoordeeld dat de bevoegde bestuurlijke of rechterlijke autoriteiten met name moeten nagaan of de betrokkene concreet in staat is om die bescherming of bijstand te ontvangen.

²⁷ Waarmee geen specifiek tijdstip wordt aangeduid.

²⁸ Ik ben van mening dat de zinsneden „thans [...] genieten” in artikel 1D, eerste alinea, van het Verdrag van Genève en „is opgehouden” in de tweede alinea van dat artikel nauw met elkaar verbonden zijn, aangezien zij in feite naast elkaar zijn gebruikt.

²⁹ In zijn arrest van 19 december 2012, Abed El Karem El Kott e.a. (C-364/11, EU:C:2012:826, punt 52), heeft het Hof geoordeeld dat artikel 12, lid 1, onder a), eerste volzin, van richtlijn 2004/83 aldus moet worden uitgelegd dat de in die bepaling neergelegde grond voor uitsluiting van de vluchtelingenstatus niet alleen van toepassing is op de personen die thans de door de UNRWA verleende bijstand genieten, maar ook op diegenen die die bijstand daadwerkelijk hebben genoten kort vóór het indienen van een asielverzoek in een lidstaat, voor zover die bijstand evenwel niet is opgehouden in de zin van artikel 12, lid 1, onder a), tweede volzin.

53. In dat verband volgt uit het arrest van 19 december 2012, *Abed El Karem El Kott e.a.* (C-364/11, EU:C:2012:826, punten 61, 63, 64 en 65), dat het Hof heeft geoordeeld dat, om uit te maken of de bijstand of bescherming daadwerkelijk is opgehouden in de zin van artikel 12, lid 1, onder a), van richtlijn 2004/83, de bevoegde nationale autoriteiten en rechterlijke instanties dienen na te gaan of het vertrek van de betrokken persoon zijn rechtvaardiging vindt in redenen buiten zijn invloed en onafhankelijk van zijn wil, die hem dwingen dat gebied waarin de UNRWA werkzaam is te verlaten en hem op die manier beletten de door de UNRWA verleende bescherming of bijstand te genieten.³⁰

54. Het Hof was dus van oordeel dat de situatie die op het betrokken grondgebied bestond op het tijdstip van vertrek van de betrokkene, van belang was.³¹ De vraag blijft echter of alle feiten die nodig zijn voor een actuele beoordeling van de onderhavige zaak – in het bijzonder eventueel nieuw bewijsmateriaal of bijzonderheden die zich hebben voorgedaan sinds verzoekers als NB en AB een UNRWA-werkgebied hebben verlaten – ook door de bevoegde nationale autoriteiten of uiteindelijk in een beroep door een rechterlijke instantie in aanmerking mogen/moeten worden genomen.

55. Uit het recente arrest van 13 januari 2021, *Bundesrepublik Deutschland (Vluchtelingenstatus van een staatloze Palestijn)* (C-507/19, EU:C:2021:3, punten 51-67), volgt duidelijk dat de vraag of de bescherming of bijstand door de UNRWA overeenkomstig artikel 12, lid 1, onder a), tweede volzin, van richtlijn 2004/83 is opgehouden, moet worden beantwoord aan de hand van een individuele beoordeling van alle relevante aspecten van de betrokken situatie op het moment waarop de verzoekers het UNRWA-werkgebied hebben verlaten en op het moment waarop de rechter uitspraak doet op het tegen een besluit tot weigering van de vluchtelingenstatus ingestelde beroep. Zo verwijst het Hof in punt 59 van dat arrest uitdrukkelijk naar het moment van vertrek uit het werkgebied van de UNRWA en preciseert het Hof in punt 56 van dat arrest dat de bevoegde bestuurlijke of rechterlijke autoriteiten moeten nagaan of een staatloze van Palestijnse afkomst *in staat is om bescherming of bijstand van de UNRWA te ontvangen*.³²

56. Hoewel de zaak die heeft geleid tot het arrest van 13 januari 2021, *Bundesrepublik Deutschland (Vluchtelingenstatus van een staatloze Palestijn)* (C-507/19, EU:C:2021:3), betrekking had op de geografische omvang van het werkterrein van de UNRWA en niet op het tijdstip waarop moet worden beoordeeld dat de bescherming of bijstand door de UNRWA is opgehouden, zie ik geen gegronde reden om in het onderhavige geval af te wijken van de in dat arrest gevolgde benadering. Een andersluidende slotsom zou immers kunnen leiden tot beslissingen en uitspraken die niet aansluiten op de realiteit waarmee verzoekers worden geconfronteerd. Zoals de United Nations High Commissioner for Refugees (UK) heeft opgemerkt, zou een dergelijke benadering kunstmatig zijn.

57. Het staat derhalve aan de bevoegde nationale autoriteiten en rechterlijke instanties om op individuele basis *alle* relevante aspecten te beoordelen, niet alleen om na te gaan of het vertrek uit het UNRWA-werkgebied van aanvragers van de vluchtelingenstatus overeenkomstig artikel 12, lid 1, onder a), tweede volzin, van richtlijn 2004/83, kan worden gerechtvaardigd door redenen buiten hun invloed en onafhankelijk van hun wil (en die hen dus beletten bescherming of

³⁰ In punt 65 van dat arrest heeft het Hof geoordeeld dat de bevoegde nationale autoriteiten dus op basis van een individuele beoordeling van het verzoek moeten nagaan of die persoon gedwongen werd het gebied te verlaten waarin dat orgaan of die instelling werkzaam is. *Dit is het geval wanneer hij zich persoonlijk in een situatie van ernstige onveiligheid bevond en het voor het betrokken orgaan of de betrokken instelling onmogelijk was hem in dat gebied levensomstandigheden te bieden die stroken met de opdracht waarmee dat orgaan of die instelling is belast.*

³¹ Zie ook arrest van 25 juli 2018, *Alheto* (C-585/16, EU:C:2018:584, punt 86).

³² Zie ook punt 57 van dat arrest.

bijstand van de UNRWA te genieten), maar ook of hun thans dergelijke bescherming of bijstand wordt onthouden wegens de eventuele verslechtering van de situatie in het betrokken werkgebied om redenen buiten hun invloed en onafhankelijk van hun wil.

58. Gelet op het voorgaande ben ik van mening dat alle relevante aspecten van de betrokken situatie individueel moeten worden beoordeeld om vast te stellen of de bescherming of bijstand van de UNRWA is opgehouden in de zin van artikel 12, lid 1, onder a), tweede volzin, van richtlijn 2004/83. Dit vereist een beoordeling van de omstandigheden die een aanvrager ertoe zouden hebben gedwongen het werkgebied van de UNRWA te verlaten op het tijdstip dat hij dat deed en tevens een ex nunc en toekomstgerichte beoordeling van de vraag of de aanvrager thans dergelijke bescherming of bijstand kan inroepen.

C. Tweede vraag

59. Met zijn tweede vraag – die slechts relevant is voor het geval het Hof oordeelt dat de vraag of de bescherming of bijstand van de UNRWA in de zin van artikel 12, lid 1, onder a), tweede volzin, van richtlijn 2004/83 is opgehouden, een beoordeling vereist van de omstandigheden die een verzoeker ertoe zouden hebben gedwongen het werkgebied van de UNRWA te verlaten op het tijdstip dat hij dat deed en tevens een ex nunc en toekomstgerichte beoordeling van de vraag of de verzoeker thans een dergelijke bescherming of bijstand kan inroepen – wenst de verwijzende rechter te vernemen of het aan de lidstaat is om te bewijzen dat de reden waarom de verzoeker het UNRWA-gebied heeft verlaten, niet langer bestaat.

60. In dat verband trekt de verwijzende rechter in twijfel of de beëindigingsclausule in artikel 11 van richtlijn 2004/83 op goede gronden naar analogie mag worden ingeroepen, zodat indien de aanvrager kan aantonen dat hij in het verleden een geldige reden had om het UNRWA-gebied te verlaten, het vervolgens aan de lidstaat is om te bewijzen dat een dergelijke reden niet langer bestaat.³³

61. In zijn arrest van 19 december 2012, *Abed El Karem El Kott e.a.* (C-364/11, EU:C:2012:826, punten 76 en 77), heeft het Hof geoordeeld dat de persoon die ipso facto recht heeft op de voorzieningen van richtlijn 2004/83, een verzoek om erkenning als vluchteling moet indienen dat door de bevoegde autoriteiten van de verantwoordelijke lidstaat moet worden onderzocht. Deze autoriteiten moeten in het kader van dit onderzoek niet alleen nagaan of de asielzoeker daadwerkelijk de bijstand van de UNRWA heeft ingeroepen en dat deze bijstand is opgehouden, maar ook dat deze verzoeker niet onder een van de uitsluitingsgronden van artikel 12, lid 1, onder b), of leden 2 en 3, van die richtlijn valt. Bovendien heeft het Hof geoordeeld dat artikel 11, onder f), van richtlijn 2004/83, gelezen in samenhang met artikel 14, lid 1, van die richtlijn, aldus moet worden uitgelegd dat een persoon ophoudt vluchteling te zijn indien hij kan terugkeren naar het gebied waarin de UNRWA werkzaam is, waar hij vroeger zijn gewone verblijfplaats had, omdat de omstandigheden in verband waarmee hij als vluchteling is erkend, hebben opgehouden te bestaan.

62. Uit punt 71 van dat arrest blijkt in ieder geval dat het Hof heeft geoordeeld dat het vrijwillig afzien van bijstand van de UNRWA niet kon leiden tot toepassing van artikel 12, lid 1, onder a), van richtlijn 2004/83 (en, in het verlengde daarvan, artikel 1D, eerste alinea, van het Verdrag van

³³ De beëindigingsclausule is opgenomen in artikel 11 van richtlijn 2004/83 en in artikel 14, lid 2, van die richtlijn wordt bepaald dat „onverminderd de plicht van de vluchteling uit hoofde van artikel 4, lid 1, om melding te maken van alle relevante feiten en alle relevante documenten waarover hij beschikt, over te leggen, [...] de lidstaat die de vluchtelingenstatus heeft verleend per geval aan[toont] dat de betrokken persoon geen vluchteling meer is of dat nooit geweest is”.

Genève), waarmee die persoon van rechtswege aanspraak zou kunnen maken op de vluchtelingenstatus. Artikel 1D van dat verdrag was immers bedoeld om personen die in de gelegenheid waren om UNRWA-bijstand in te roepen, uit te sluiten van de voordelen van het Verdrag van Genève. De omgekeerde stelling – die althans impliciet in dat arrest is vervat – is dat personen die om „welke reden ook” geen bijstand van de UNRWA meer kunnen inroepen (dat wil zeggen in *andere* gevallen dan vrijwillige afstand), op grond van dat feit als vluchtelingen kunnen worden behandeld in de zin van deze bepalingen.

63. Uit het arrest van 13 januari 2021, Bundesrepublik Deutschland (Vluchtelingenstatus van een staatloze Palestijn) (C-507/19, EU:C:2021:3, punt 42), volgt dat artikel 14 van richtlijn 2004/83 (en impliciet artikel 11 daarvan) betreffende de beëindiging van de vluchtelingenstatus *juist veronderstelt* dat die status reeds is verleend. Aangezien aan verzoekers als NB en AB nog niet de vluchtelingenstatus is toegekend op grond van het nationale recht tot omzetting van richtlijn 2004/83 en de mogelijkheid van toekenning van die status thans wordt onderzocht, zijn artikel 11 en artikel 14 van richtlijn 2004/83 niet van toepassing.

64. Ten aanzien van de aard van de beoordeling van het verzoek van NB en AB om de vluchtelingenstatus, wordt in artikel 13 van richtlijn 2004/83 bepaald dat „de lidstaten [...] de vluchtelingenstatus [verlenen] aan een onderdaan van een derde land of [een] staatloze die overeenkomstig de hoofdstukken II en III als vluchteling wordt erkend”. Om derhalve in aanmerking te komen voor de vluchtelingenstatus overeenkomstig artikel 12, lid 1, onder a), tweede volzin, van richtlijn 2004/83 – dat onderdeel uitmaakt van hoofdstuk III van die richtlijn – moeten de feiten en omstandigheden dus worden beoordeeld in overeenstemming met artikel 4 van die richtlijn (dat onderdeel uitmaakt van hoofdstuk II).

65. Krachtens artikel 4, lid 1, van richtlijn 2004/83 *mogen* de lidstaten van de verzoeker verlangen dat hij alle elementen ter staving van zijn verzoek om internationale bescherming zo spoedig mogelijk indient. De lidstaat heeft tot taak om de relevante elementen van het verzoek in samenwerking met de verzoeker te beoordelen.³⁴

66. Het is vaste rechtspraak overeenkomstig artikel 4, lid 1, van richtlijn 2004/83 dat het weliswaar in beginsel aan de verzoeker is om alle elementen ter staving van zijn verzoek over te leggen, maar dat het de plicht van de lidstaat is om met de verzoeker samen te werken in de fase

³⁴ De bevoegde autoriteiten moeten hun wijze van beoordeling van verklaringen en stukken of ander bewijsmateriaal aanpassen aan de specifieke kenmerken van elke categorie asielaanvragen, met inachtneming van de door het Handvest gewaarborgde rechten. Bovendien moet deze beoordeling overeenkomstig artikel 4, lid 3, onder c), van richtlijn 2004/83, op individuele basis geschieden en rekening houden met de individuele situatie en de persoonlijke omstandigheden van de aanvrager, met inbegrip van factoren zoals achtergrond, geslacht en leeftijd [arrest van 2 december 2014, A e.a. (C-148/13–C-150/13, EU:C:2014:2406, punten 54 en 57)]. In zijn arrest van 24 april 2018, MP (Subsidiaire bescherming van een slachtoffer van eerdere foltering) (C-353/16, EU:C:2018:276, punt 33), heeft het Hof geoordeeld dat volgens artikel 4, lid 4, van richtlijn 2004/83 het feit dat de verzoeker in het verleden is blootgesteld aan ernstige schade, een duidelijke aanwijzing is dat het risico opnieuw ernstige schade te lijden reëel is. In diezelfde bepaling wordt niettemin verduidelijkt dat dit niet het geval is wanneer er goede redenen zijn om aan te nemen dat de in het verleden geleden ernstige schade zich niet opnieuw zal voordoen of niet zal worden voortgezet. In artikel 4, lid 5, van richtlijn 2004/83, dat volgens mij van bijzondere waarde zou kunnen zijn in de context van het hoofdgeding, is nader aangegeven onder welke voorwaarden een lidstaat er bij toepassing van het beginsel volgens welk het de taak van de verzoeker is zijn verzoek om internationale bescherming te staven, in overweging moet nemen dat de verzoeker bij een aantal van zijn verklaringen geloofwaardig wordt geacht en hem het voordeel van de twijfel wordt gegund. Tot die voorwaarden behoort met name dat de verklaringen van de verzoeker samenhangend en aannemelijk worden bevonden en niet in strijd zijn met de voor zijn verzoek relevante beschikbare algemene en specifieke informatie, alsmede dat is komen vast te staan dat de verzoeker in grote lijnen als geloofwaardig kan worden beschouwd. Zie naar analogie de arresten van 25 januari 2018, F (C-473/16, EU:C:2018:36, punt 33); 19 november 2020, Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (Militaire dienst en asiel) (C-238/19, EU:C:2020:945, punt 55), en 10 juni 2021, Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Nieuwe elementen of bevindingen) (C-921/19, EU:C:2021:478, punt 43), betreffende artikel 4 van richtlijn 2011/95, dat op een vergelijkbare wijze is geformuleerd als artikel 4 van richtlijn 2004/83.

van de vaststelling van de relevante elementen van dat verzoek.³⁵ Concreet houdt deze op de lidstaat rustende samenwerkingsplicht dus in dat, indien de door de verzoeker om internationale bescherming aangevoerde elementen om welke reden ook niet volledig, *actueel* of relevant zijn, de betrokken lidstaat in deze fase van de procedure actief met de verzoeker moet samenwerken om alle elementen te verzamelen die het verzoek kunnen staven. Bovendien heeft een lidstaat mogelijkwijze gemakkelijker toegang tot bepaalde soorten documenten dan de verzoeker.³⁶

67. Van verzoekers als NB en AB kan op grond van artikel 4, lid 1, van richtlijn 2004/83 in feite enkel worden verlangd dat zij bewijsmateriaal overleggen dat voor hen redelijkerwijs beschikbaar is. Het is dus mogelijk dat er sprake is van informatie, gegevens, documentatie, enzovoort, met name met betrekking tot de omstandigheden sinds hun vertrek uit een UNRWA-beschermingsgebied, waartoe zij redelijkerwijs geen toegang kunnen krijgen en die zij redelijkerwijs niet kunnen overleggen. In dergelijke gevallen is het de plicht van de betrokken lidstaat om actief met de verzoekers samen te werken bij het verkrijgen en beoordelen van die actuele informatie, gegevens, documentatie enzovoort over de situatie aldaar.

68. Ik ben derhalve van mening dat een beoordeling van de vraag of een asielzoeker recht heeft op de vluchtelingenstatus overeenkomstig artikel 12, lid 1, onder a), tweede volzin, van richtlijn 2004/83, moet geschieden overeenkomstig artikel 4 van die richtlijn en de rechtspraak daarover. Hoewel het in beginsel aan de verzoeker is om alle elementen ter staving van zijn verzoek over te leggen, heeft de lidstaat tot taak om met de verzoeker samen te werken in de fase van de vaststelling van de relevante elementen van dat verzoek. Indien de door een verzoeker om internationale bescherming aangevoerde elementen om welke reden ook niet volledig, actueel of relevant zijn, moet de betrokken lidstaat in deze fase van de procedure actief met de verzoeker samenwerken om alle elementen te verzamelen die het verzoek kunnen staven.

D. Derde vraag

69. Met zijn derde vraag wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of voor de vaststelling of verzoekers die op grond van artikel 12, lid 1, onder a), tweede volzin, van richtlijn 2004/83 de vluchtelingenstatus aanvragen, gedwongen zijn een UNRWA-beschermingsgebied te verlaten, moet worden aangetoond dat de UNRWA of het land waar de UNRWA actief is, in casu Libanon, opzettelijk schade heeft toegebracht of bijstand heeft onthouden (door handelen of nalaten).

70. In dit verband noemt de verwijzende rechter de arresten van 18 december 2014, M’Bodj (C-542/13, EU:C:2014:2452), en 24 april 2018, MP (Subsidiare bescherming van een slachtoffer van eerdere foltering) (C-353/16, EU:C:2018:276), die beide betrekking hebben op de criteria om in aanmerking te komen voor subsidiare bescherming en op het begrip ernstige schade in de zin van artikel 15, onder b), van richtlijn 2004/83 met betrekking tot ernstig zieke personen. In die zaken heeft het Hof namelijk geoordeeld dat overeenkomstig artikel 15, onder b), van richtlijn 2004/83 een persoon het tekort aan geschikte medische behandeling of faciliteiten in zijn land van herkomst slechts kan aanvoeren om aan te tonen dat hem ernstige schade is toegebracht, wanneer die persoon opzettelijk verstoken is gebleven van medische verzorging. Algemene gebreken of tekortkomingen zijn niet voldoende.

³⁵ De verklaringen van een persoon die om internationale bescherming verzoekt, vormen slechts het uitgangspunt in de procedure van de door de bevoegde autoriteiten uitgevoerde beoordeling van de feiten en omstandigheden. Zie, naar analogie ten aanzien van artikel 4, lid 1, van richtlijn 2011/95, arrest van 25 januari 2018, F, (C-473/16, EU:C:2018:36, punt 28).

³⁶ Arresten van 22 november 2012, M. (C-277/11, EU:C:2012:744, punten 65 en 66), en 2 december 2014, A e.a. (C-148/13–C-150/13, EU:C:2014:2406, punten 54-57).

71. Om te beginnen ben ik van mening dat artikel 12, lid 1, onder a), tweede volzin, van richtlijn 2004/83 – dat betrekking heeft op de zeer specifieke omstandigheden waarin op grond van die richtlijn aan onder artikel 1D van het Verdrag van Genève vallende personen de vluchtelingenstatus kan worden verleend – geen verband houdt met de omstandigheden waarin op grond van artikel 15, onder b), van die richtlijn subsidiaire bescherming kan worden verleend.

72. Bovendien moet de derde vraag naar mijn mening ontkennend worden beantwoord, aangezien een uitlegging van artikel 12, lid 1, onder a), tweede volzin, van richtlijn 2004/83, die zou vereisen dat sprake is van het opzettelijk toebrengen van schade of het onthouden van bijstand door de UNRWA of het land waar de UNRWA actief is, contra legem zou zijn, aangezien dat indruist tegen de duidelijke en bindende bewoordingen van deze bepaling en overigens ook van artikel 1D van het Verdrag van Genève. In beide bepalingen staat ondubbelzinnig dat wanneer de bescherming of bijstand van de UNRWA om *welke reden ook* is opgehouden, de betrokkenen dan *op grond van dit feit* recht hebben op de voorzieningen uit hoofde van die richtlijn en dat verdrag.

73. Bovendien heeft het Hof in zijn arrest van 19 december 2012, *Abad El Karem El Kott e.a.* (C-364/11, EU:C:2012:826, punt 65), bevestigd dat artikel 12, lid 1, onder a), tweede volzin, van richtlijn 2004/83 aldus moet worden uitgelegd dat het ophouden van de bescherming of bijstand van de UNRWA „om welke reden ook”, eveneens de situatie omvat van een persoon die, na daadwerkelijk die bescherming of bijstand te hebben ingeroepen, deze niet langer geniet om een reden buiten zijn invloed en onafhankelijk van zijn wil. Zoals de Commissie terecht opmerkt, is niet vereist dat de UNRWA of in feite het land waar de UNRWA actief is³⁷, opzettelijk of discriminerend handelt. Het enige vereiste is dat de personen om redenen buiten hun invloed en onafhankelijk van hun wil niet langer bijstand of bescherming van de UNRWA verkrijgen.³⁸

74. Indien zou komen vast te staan dat de UNRWA of het land waar deze organisatie actief is, opzettelijk schade heeft toegebracht of personen bijstand of bescherming heeft onthouden (door handelen of nalaten), zou dit bewijs uiteraard bijzonder relevant zijn. Voor de toepassing van artikel 12, lid 1, onder a), tweede volzin, van richtlijn 2004/83 is het evenwel niet nodig dat een dergelijke opzet wordt aangetoond. Zoals het Hof heeft aangegeven in zijn arrest van 13 januari 2021, *Bundesrepublik Deutschland (Vluchtelingenstatus van een staatloze Palestijn)* (C-507/19, EU:C:2021:3, punt 67), moet met alle relevante aspecten rekening worden gehouden.

75. Ik ben derhalve van mening dat om vast te stellen of verzoekers die overeenkomstig artikel 12, lid 1, onder a), tweede volzin, van richtlijn 2004/83 de vluchtelingenstatus aanvragen, gedwongen zijn een UNRWA-beschermingsgebied te verlaten, niet hoeft te worden aangetoond dat de UNRWA of het land waar de UNRWA actief is, opzettelijk schade heeft toegebracht of bijstand heeft onthouden (door handelen of nalaten). In plaats daarvan moet worden vastgesteld of, zoals het Hof heeft bepaald in zijn arrest van 19 december 2012, *Abad El Karem El Kott e.a.* (C-364/11, EU:C:2012:826, punt 65), deze verzoekers om redenen buiten hun invloed en onafhankelijk van hun wil niet langer bijstand of bescherming van de UNRWA genieten. Daarnaast moet sprake zijn van doeltreffende bijstand of bescherming.

³⁷ Zie ook mijn antwoord op de vierde vraag van de verwijzende rechter met betrekking tot de rol van dat land als beschermer of hulpverlener.

³⁸ Bovendien heeft het Hof uitdrukkelijk geoordeeld dat de bijstand of bescherming „concreet” moet zijn. Het loutere bestaan van organen of instellingen die belast zijn met het verlenen van die bijstand of bescherming, is onvoldoende. Arrest van 19 december 2012, *Abad El Karem El Kott e.a.* (C-364/11, EU:C:2012:826, punt 60).

E. Vierde vraag

76. Met zijn vierde vraag wenst de verwijzende rechter te vernemen of de bijstand die aan personen als verzoekers wordt verleend door maatschappelijke organisaties, zoals ngo's, relevant is voor de toepassing van artikel 12, lid 1, onder a), tweede volzin, van richtlijn 2004/83. In dat verband moet ook de rol van het land waar de UNRWA actief is, worden onderzocht.

77. Uit de bewoordingen van deze bepalingen blijkt duidelijk dat zowel artikel 1D van het Verdrag van Genève als artikel 12, lid 1, onder a), van richtlijn 2004/83 thans slechts één enkele actor van bescherming of bijstand voor ogen hebben, namelijk de UNRWA.³⁹

78. Het is vaste rechtspraak dat artikel 12, lid 1, onder a), van richtlijn 2011/95 van toepassing is wanneer op basis van een individuele beoordeling van *alle relevante aspecten* blijkt dat de betrokken staatloze Palestijn in een persoonlijke situatie van ernstige onveiligheid verkeert en dat de UNRWA, ondanks een verzoek door die betrokkene, niet in staat is in dat gebied levensomstandigheden te bieden die stroken met de opdracht waarmee deze organisatie is belast, waardoor de betrokkene wegens omstandigheden buiten zijn wil gedwongen is het werkgebied van de UNRWA te verlaten.⁴⁰ Het Hof heeft ook aangegeven dat doeltreffende bescherming of bijstand van de UNRWA in een gebied dat onder het mandaat van deze organisatie valt, de betrokkene in staat moet stellen daar veilig te verblijven in „waardige leefomstandigheden”.⁴¹

79. Hoewel artikel 1D van het Verdrag van Genève, artikel 12, lid 1, onder a), van richtlijn 2004/83 en de rechtspraak van het Hof in wezen alleen verwijzen naar bescherming of bijstand door de UNRWA, ben ik van mening dat de rol van het land waar de UNRWA actief is, in dit verband niet kan worden genegeerd. Het is duidelijk dat de UNRWA niet in een vacuüm opereert en dat het betrokken land een bepalende rol speelt om de UNRWA in staat te stellen zijn opdracht daadwerkelijk te vervullen en om ervoor te zorgen dat de betrokken personen in waardige omstandigheden kunnen leven.⁴² Dit betekent dat zowel de positieve als de negatieve gevolgen van het handelen van dat land en de algemene veiligheids- en levensomstandigheden van in Libanon verblijvende Palestijnse vluchtelingen, zoals de verzoekers, in aanmerking moeten worden genomen bij een algemene beoordeling van alle relevante omstandigheden overeenkomstig artikel 12, lid 1, onder a), tweede volzin, van richtlijn 2004/83.

80. Wanneer bijvoorbeeld Palestijnse vluchtelingen een echt wettelijk recht hebben op duurzame toegang tot door het betrokken land verzorgd onderwijs en medische zorg, moet die situatie volgens mij in aanmerking worden genomen bij een algemene beoordeling van alle relevante omstandigheden overeenkomstig artikel 12, lid 1, onder a), tweede volzin, van richtlijn 2004/83. Het zou immers kunstmatig zijn om de aandacht uitsluitend te richten op de door de UNRWA geboden bescherming of bijstand, aangezien de vraag of de praktische bescherming of bijstand toereikend is, afhangt van de context waarin die organisatie opereert.

³⁹ Ook al wordt de UNRWA niet specifiek bij naam genoemd.

⁴⁰ Arrest van 13 januari 2021, Bundesrepublik Deutschland (Vluchtelingenstatus van een staatloze Palestijn) (C-507/19, EU:C:2021:3, punt 51).

⁴¹ Zie in die zin arrest van 13 januari 2021, Bundesrepublik Deutschland (Vluchtelingenstatus van een staatloze Palestijn) (C-507/19, EU:C:2021:3, punt 54).

⁴² In zijn antwoord op een vraag van het Hof heeft de United Nations High Commissioner for Refugees (UK) een brief van de UNRWA bijgevoegd waarin de UNRWA stelt „geen vluchtelingenkampen te beheren en niet verantwoordelijk te zijn voor de bescherming van de fysieke veiligheid van Palestijnse vluchtelingen, noch voor de handhaving van de openbare orde in de vijf werkgebieden van de UNRWA. De verantwoordelijkheid voor het waarborgen van de fysieke veiligheid en beveiliging van Palestijnse vluchtelingen die verblijven in een van de vijf werkgebieden van de UNRWA, valt onder de soevereiniteit en verantwoordelijkheid van de regering van het desbetreffende gastland.”

81. Uit het aan het Hof voorgelegde dossier (en behoudens verificatie door de verwijzende rechter) zou in dat verband blijken dat Palestijnse vluchtelingen in Libanon bij de toegang tot overheidsdiensten, zoals medische behandeling en onderwijs, wettelijke of andere feitelijke beperkingen ondervinden. Indien de verwijzende rechter inderdaad tot de conclusie komt dat dat het geval is, zou het in die omstandigheden onrealistisch zijn te veronderstellen dat vermeende tekortkomingen in de omvang van die bescherming of bijstand voor Palestijnse vluchtelingen niet zwaarder zouden wegen dan voor de rest van de bevolking.

82. Zoals ik reeds heb aangegeven, ben ik voorts van mening dat wanneer de opdracht van de UNRWA wordt belemmerd of ondermijnd door de verslechterende politieke en economische situatie in het betrokken land in plaats van door rechtstreeks overheidshandelen, dergelijke omstandigheden ook zeer relevant zijn voor de beoordeling van de vraag of artikel 12, lid 1, onder a), tweede volzin, van richtlijn 2004/83 van toepassing is.

83. Bovendien kan in deze context niet voorbij worden gegaan aan de belangrijke rol van maatschappelijke organisaties, zoals ngo's.⁴³ Wanneer ngo's bijvoorbeeld handelen onder auspiciën van de UNRWA of formeel opdracht hebben gekregen van de UNRWA om namens die organisatie bescherming of bijstand te verlenen, moet dat handelen worden meegenomen bij de beoordeling van de doeltreffendheid van de door de UNRWA geboden bescherming of bijstand. In dergelijke omstandigheden handelen ngo's feitelijk als vertegenwoordiger van de UNRWA.

84. Voorts ben ik van mening dat ook rekening moet worden gehouden met de bijstand van ngo's die handelen onder auspiciën van het land waar de UNRWA actief is, indien die ngo's formeel van dat land opdracht voor die bijstand hebben gekregen, op voorwaarde dat – en dit is een kritische voorwaarde – Palestijnse vluchtelingen een wettelijk recht hebben op toegang tot de door de betrokken ngo's geboden bescherming of bijstand en dat dan sprake is van doeltreffende en duurzame bescherming of bijstand. Het is niet voldoende als alleen ad hoc of tijdelijk bescherming of bijstand wordt verleend.

85. Alle andere bijstand die aan personen zoals verzoekers wordt verleend door ngo's die hetzij niet optreden onder auspiciën van de UNRWA of het land waar de UNRWA actief is, hetzij niet formeel opdracht hebben gekregen van de UNRWA of het land waar de UNRWA actief is om namens hen bescherming of bijstand te bieden, is niet relevant voor de toepassing van artikel 12, lid 1, onder a), tweede volzin, van richtlijn 2004/83, aangezien niet kan worden gewaarborgd dat sprake is van toegankelijke, doeltreffende en duurzame bijstand en dat evenmin adequaat kan worden beoordeeld of daarvan sprake is. Dergelijke bijstand is – hoe waardevol ook – in zijn aard instabiel en onzeker. Derhalve kan die bijstand niet bepalen wat de wettelijke rechten van een persoon zijn op grond van artikel 12, lid 1, onder a), tweede volzin, van richtlijn 2004/83.

86. Ik ben dan ook van mening dat bescherming of bijstand die door maatschappelijke organisaties, zoals ngo's, aan Palestijnse vluchtelingen wordt verleend, relevant is voor de toepassing van artikel 12, lid 1, onder a), tweede volzin, van richtlijn 2004/83 indien die organisaties handelen onder auspiciën van de UNRWA of formeel van de UNRWA opdracht hebben gekregen om namens de UNRWA bescherming of bijstand te verlenen. Bescherming of bijstand die aan Palestijnse vluchtelingen wordt verleend door maatschappelijke organisaties indien zij handelen onder auspiciën van het land waar de UNRWA actief is, of indien zij formeel van dat land opdracht hebben gekregen om namens dat land bescherming of bijstand te verlenen, is ook relevant voor de toepassing van artikel 12, lid 1, onder a), tweede volzin, van richtlijn

⁴³ Ik noem ze kortheidshalve ngo's.

2004/83, mits de betrokken vluchtelingen een wettelijk recht hebben op toegang tot de bescherming of bijstand die door deze organisaties (ngo's) wordt geboden, en er sprake is van doeltreffende en duurzame bescherming of bijstand. Het volstaat echter niet dat alleen ad hoc of tijdelijk bescherming of humanitaire bijstand wordt verleend. Alle overige door maatschappelijke organisaties verleende bijstand is niet relevant voor de toepassing van artikel 12, lid 1, onder a), tweede volzin, van richtlijn 2004/83, aangezien niet kan worden gewaarborgd dat, en dus niet adequaat kan worden beoordeeld of er sprake is van toegankelijke, doeltreffende en duurzame bijstand.

VI. Conclusie

87. Ik geef het Hof derhalve in overweging de vragen van het First-tier Tribunal (Immigration and Asylum Chamber) te beantwoorden als volgt:

- „1) Alle relevante aspecten van de betrokken situatie moeten per geval worden beoordeeld om vast te stellen of de bescherming of bijstand van de United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East (UNRWA) is opgehouden in de zin van artikel 12, lid 1, onder a), tweede volzin, 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. Dit vereist een beoordeling van de omstandigheden die een aanvrager ertoe zouden hebben gedwongen het werkgebied van de UNRWA te verlaten op het tijdstip dat hij dat deed en tevens een ex nunc en toekomstgerichte beoordeling van de vraag of de aanvrager thans dergelijke bescherming of bijstand kan inroepen.
- 2) Een beoordeling van de vraag of een asielzoeker recht heeft op de vluchtelingenstatus overeenkomstig artikel 12, lid 1, onder a), tweede volzin, van richtlijn 2004/83, moet geschieden overeenkomstig artikel 4 van die richtlijn en de rechtspraak daarover. Hoewel het in beginsel aan de verzoeker is om alle elementen ter staving van zijn verzoek over te leggen, heeft de lidstaat tot taak om met de verzoeker samen te werken in de fase van de vaststelling van de relevante elementen van dat verzoek. Indien de door een verzoeker om internationale bescherming aangevoerde elementen om welke reden ook niet volledig, actueel of relevant zijn, moet de betrokken lidstaat in deze fase van de procedure actief met de verzoeker samenwerken om alle elementen te verzamelen die het verzoek kunnen staven.
- 3) Voor de vaststelling of verzoekers die overeenkomstig artikel 12, lid 1, onder a), tweede volzin, van richtlijn 2004/83 de vluchtelingenstatus aanvragen, gedwongen zijn een UNRWA-beschermingsgebied te verlaten, hoeft niet te worden aangetoond dat de UNRWA of het land waar de UNRWA actief is, opzettelijk schade heeft toegebracht of bijstand heeft onthouden (door handelen of nalaten). In plaats daarvan moet worden vastgesteld of deze verzoekers om redenen buiten hun invloed en onafhankelijk van hun wil niet langer bijstand of bescherming van de UNRWA genieten. Daarnaast moet er sprake zijn van doeltreffende bijstand of bescherming.
- 4) Bescherming of bijstand die door maatschappelijke organisaties, zoals ngo's, aan Palestijnse vluchtelingen wordt verleend, is relevant voor de toepassing van artikel 12, lid 1, onder a), tweede volzin, van richtlijn 2004/83 indien die organisaties handelen onder auspiciën van de UNRWA of formeel van de UNRWA opdracht hebben gekregen om namens de UNRWA bescherming of bijstand te verlenen. Bescherming of bijstand die aan Palestijnse

vluchtelingen wordt verleend door maatschappelijke organisaties indien zij handelen onder auspiciën van het land waar de UNRWA actief is, of indien zij formeel van dat land opdracht hebben gekregen om namens dat land bescherming of bijstand te verlenen, is ook relevant voor de toepassing van artikel 12, lid 1, onder a), tweede volzin, van richtlijn 2004/83, mits de betrokken vluchtelingen een wettelijk recht hebben op toegang tot de bescherming of bijstand die door deze organisaties (ngo's) wordt geboden, en er sprake is van doeltreffende en duurzame bescherming of bijstand. Het volstaat echter niet dat alleen ad hoc of tijdelijk bescherming of humanitaire bijstand wordt verleend. Alle overige door maatschappelijke organisaties verleende bijstand is niet relevant voor de toepassing van artikel 12, lid 1, onder a), tweede volzin, van richtlijn 2004/83, aangezien niet kan worden gewaarborgd dat, en dus niet adequaat kan worden beoordeeld of er sprake is van toegankelijke, doeltreffende en duurzame bijstand.”