



## Jurisprudentie

CONCLUSIE VAN ADVOCaat-GENERAAL  
P. MENGOZZI  
van 17 mei 2018<sup>1</sup>

**Zaak C-585/16**

**Serin Alheto**  
**tegen**  
**Zamestnik-predsdatel na Darzhavna agentsia za bezhantsite**

[verzoek van de Administrativen sad Sofia-grad (Bulgarije) om een prejudiciële beslissing]

„Prejudiciële verwijzing – Ruimte van vrijheid, veiligheid en recht – Grenzen, asiel en immigratie – Regels voor de toekenning van de vluchtelingenstatus – Richtlijnen 2004/83/EG en 2011/95/EU – Persoon die bescherming en bijstand van het UNRWA geniet – Procedure voor de behandeling van verzoeken om internationale bescherming – Richtlijnen 2005/85/EG en 2013/32/EU – Ontvankelijkheid van het verzoek – Eerste land van asiel – Recht op een daadwerkelijk rechtsmiddel”

1. Het verzoek om een prejudiciële beslissing dat voorwerp van deze conclusie is, betreft de uitlegging van artikel 12, lid 1, onder a), van richtlijn 2011/95<sup>2</sup> en artikel 33, lid 2, onder b), artikel 34, artikel 35, eerste alinea, onder b), en artikel 46, lid 3, van richtlijn 2013/32<sup>3</sup>. Dit verzoek is ingediend door de Administrativen sad Sofia-Grad (bestuursrechter in eerste aanleg Sofia, Bulgarije) in het kader van een procedure tot nietigverklaring die Serin Alheto, een staatloze van Palestijnse afkomst, heeft ingesteld tegen het besluit waarbij de Bulgaarse autoriteiten haar verzoek om internationale bescherming hebben afgewezen.

1 Oorspronkelijke taal: Italiaans.

2 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 (herschikking) (PB 2011, L 337, blz. 9).

3 Richtlijn 2013/32/EU van het Europees Parlement en de Raad van 26 juni 2013 betreffende gemeenschappelijke procedures voor de toekenning en intrekking van de internationale bescherming (herschikking) (PB 2013, L 180, blz. 60).

## I. Toepasselijke bepalingen

### A. *Internationaal recht*

#### 1. *Het Verdrag betreffende de status van vluchtelingen*

2. Artikel 1 D van het Verdrag betreffende de status van vluchtelingen, gesloten te Genève op 28 juli 1951 en in werking getreden op 22 april 1954 (hierna: „Verdrag van Genève”)<sup>4</sup>, 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 de Vluchtelingen (United Nations High Commissioner for Refugees; hierna: „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. *Organisatie van de Verenigde Naties voor hulpverlening aan Palestijnse vluchtelingen in het Nabije Oosten*

3. De Organisatie van de Verenigde Naties voor hulpverlening aan Palestijnse vluchtelingen in het Nabije Oosten (United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East; hierna: „UNRWA”) werd na het Arabisch-Israëliëse conflict in 1948 opgericht bij resolutie 302 (IV) van de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties van 8 december 1949. Haar missie is om aan Palestijnse vluchtelingen die onder haar bevoegdheid vallen, in noodgevallen hulp, gezondheidszorg, sociale voorzieningen en microfinanciering, onderwijs en bijstand te verlenen, ook in perioden van gewapende conflicten, en om de omstandigheden te verbeteren in de kampen waarin deze vluchtelingen zijn opgevangen.<sup>5</sup> Momenteel zijn ongeveer 5 miljoen Palestijnse vluchtelingen bij het UNRWA geregistreerd. Deze organisatie is actief in Syrië, de Gazastrook, Libanon, Jordanië en de Westelijke Jordaanoever (Oost-Jeruzalem daaronder begrepen). Aangezien er nog steeds geen oplossing is gevonden voor het Palestijnse vluchtelingenprobleem, is het mandaat van het UNRWA herhaaldelijk verlengd, de laatste keer tot 30 juni 2020.<sup>6</sup>

4. Het UNRWA is een ander orgaan van de Verenigde Naties dan de UNHCR als bedoeld in artikel 1 D van het Verdrag van Genève en in artikel 12, lid 1, onder a), van richtlijn 2011/95.<sup>7</sup>

4 Het Verdrag van Genève is aangevuld door het Protocol betreffende de status van vluchtelingen, vastgesteld op 31 januari 1967 en in werking getreden op 4 oktober 1967.

5 Zie de website van het UNRWA op <https://www.unrwa.org/who-we-are>. Het UNRWA heeft noch beheert echter vluchtelingenkampen, zodat de vluchtelingen uitsluitend onder de verantwoordelijkheid van de staat van ontvangst vallen, <https://www.unrwa.org/palestine-refugees>.

6 Zie <https://www.unrwa.org/who-we-are/frequently-asked-questions>. Zie over de rol van de UNRWA laatstelijk resolutie 72/82 van de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties van 7 december 2017.

7 Zie arrest van 17 juni 2010, Bolbol (C-31/09, EU:C:2010:351, punt 44).

## **B. Unierecht**

### *1. Richtlijn 2011/95*

5. Artikel 12, lid 1, onder a), eerste volzin, van richtlijn 2011/95, met het opschrift „Uitsluiting”, bepaalt dat een onderdaan van een derde land of staatloze wordt uitgesloten van de vluchtelingenstatus wanneer „hij onder artikel 1, onder 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”. De tweede volzin van artikel 12, lid 1, onder a), luidt als volgt: „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.”

### *2. Richtlijn 2013/32*

6. Op grond van artikel 33, lid 1, van richtlijn 2013/32 zijn de lidstaten niet verplicht te onderzoeken of de verzoeker in aanmerking komt voor internationale bescherming overeenkomstig richtlijn 2011/95 indien dit verzoek krachtens lid 2 van dit artikel niet-ontvankelijk wordt geacht. Ingevolge artikel 33, lid 2, onder b), van deze richtlijn kunnen de lidstaten een verzoek om internationale bescherming alleen als niet-ontvankelijk beschouwen wanneer „een land dat geen lidstaat is, ingevolge artikel 35 voor de verzoeker als eerste land van asiel wordt beschouwd”. In de eerste alinea van artikel 35 wordt gepreciseerd dat „een land kan worden beschouwd als eerste land van asiel voor een bepaalde verzoeker wanneer: a) de verzoeker in dat land is erkend als vluchteling en hij die bescherming nog kan genieten, of b) hij anderszins voldoende bescherming geniet in dat land, met inbegrip van het genot van het beginsel van non-refoulement”.

7. Artikel 46, lid 1, onder a), punt i), van richtlijn 2013/32 bepaalt: „De lidstaten zorgen ervoor dat voor verzoekers een daadwerkelijk rechtsmiddel bij een rechterlijke instantie openstaat tegen [...] een beslissing die inzake hun verzoek om internationale bescherming is gegeven, met inbegrip van een beslissing [...] om een verzoek als ongegrond te beschouwen met betrekking tot de vluchtelingenstatus en/of de subsidiairebeschermingsstatus.” Lid 3 van dit artikel luidt als volgt: „Teneinde aan lid 1 te voldoen, zorgen de lidstaten ervoor dat een daadwerkelijk rechtsmiddel een volledig en ex nunc onderzoek van zowel de feitelijke als juridische gronden omvat, met inbegrip van, indien van toepassing, een onderzoek van de behoefte aan internationale bescherming overeenkomstig richtlijn 2011/95/EU, zulks ten minste in beroepsprocedures voor een rechterlijke instantie van eerste aanleg.”

## **C. Nationaal recht**

8. In Bulgarije wordt de behandeling van verzoeken om internationale bescherming geregeld door de Zakon za ubezhishteto i bezhantsite (asiel- en vluchtelingenwet; hierna: „ZUB”). De richtlijnen 2011/95 en 2013/32 zijn in Bulgaars recht omgezet door de ZUB te wijzigen bij twee wetten die respectievelijk op 16 oktober en 28 december 2015 in werking zijn getreden.<sup>8</sup> De ZUB voorziet in twee vormen van internationale bescherming: de aan de verlening van de vluchtelingenstatus gekoppelde bescherming (artikel 8 ZUB) en de uit de verlening van de humanitaire status voortvloeiende bescherming (artikel 9 ZUB), die overeenkomt met de subsidiaire bescherming bedoeld in richtlijn 2011/95.

<sup>8</sup> Dit betreft, respectievelijk, aanvullende bepalingen tot wijziging en aanvulling van de ZUB, gepubliceerd in DV nr. 80 van 2015, en aanvullende bepalingen tot aanvulling en wijziging van de ZUB, gepubliceerd in DV nr. 101 van 2015.

9. Uit hoofde van de thans geldende tekst van artikel 6 ZUB worden de in deze wet geregelde bevoegdheden uitgeoefend door de Darzhavna agentsia za bezhantsite (nationaal agentschap voor vluchtelingen; hierna: „DAB”). De DAB controleert alle feiten en omstandigheden die relevant zijn voor de behandeling van het verzoek om internationale bescherming.

10. De huidige tekst van artikel 12, lid 1, ZUB luidt als volgt:

„De status van vluchteling wordt niet toegekend aan een vreemdeling:

[...]

4. die de bescherming of bijstand geniet van andere organen of instellingen van de Verenigde Naties dan de [UNHCR]; indien deze bescherming of bijstand niet is opgehouden<sup>9</sup>, en de situatie van deze persoon niet is geregeld in overeenstemming met de desbetreffende resolutie van de Verenigde Naties, kan deze persoon van rechtswege beroep doen op de regeling van het Verdrag [van Genève].”

11. De tekst van artikel 12, lid 1, ZUB die gold voordat de wet tot omzetting van richtlijn 2011/95 in nationaal recht in werking trad, welke tekst in 2007 bij de wet tot omzetting van richtlijn 2004/83<sup>10</sup> in nationaal recht in de ZUB werd opgenomen, luidde als volgt:

„De status van vluchteling wordt niet toegekend aan een vreemdeling:

4. die de bescherming of bijstand geniet van andere organen of instellingen van de Verenigde Naties dan de [UNHCR], en [voor zover] deze bescherming of bijstand niet is opgehouden, en de situatie van deze persoon niet is geregeld in overeenstemming met een desbetreffende resolutie van de Verenigde Naties.”

12. Volgens de thans geldende versie van artikel 13, lid 2, punten 2 en 3, ZUB wordt de procedure voor verlening van internationale bescherming niet ingeleid of wordt zij afgesloten indien aan de vreemdeling „in een derde staat de vluchtelingenstatus is verleend of hij anderszins voldoende bescherming geniet in die staat, met inbegrip van het genot van het beginsel van non-refoulement, mits hij opnieuw tot het grondgebied van die staat wordt toegelaten”, of indien de vreemdeling „afkomstig is uit een veilige derde staat, mits hij opnieuw tot het grondgebied van die staat wordt toegelaten”.

13. Artikel 13, lid 2, punt 2, in de versie die vóór de wet tot omzetting van richtlijn 2013/32 in nationaal recht gold, luidde als volgt:

„(2) De procedure voor de toekenning van de vluchtelingenstatus of de humanitaire status wordt niet ingeleid of wordt opgeschort indien aan [de verzoeker]:

[...]

2. de vluchtelingenstatus is verleend door een veilig derde land, mits hij opnieuw tot het grondgebied van dat land wordt toegelaten.”

<sup>9</sup> De huidige tekst van artikel 12, lid 1, ZUB, waarin de tekst van artikel 12, lid 1, onder a), van richtlijn 2011/95 nagenoeg letterlijk is overgenomen, wijkt af van deze bepaling voor zover een negatieve formulering „niet is opgehouden” in plaats van de positieve formulering „is...opgehouden” wordt gebruikt.

<sup>10</sup> 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 2004, L 304, blz. 12). De wet waarbij deze richtlijn in Bulgaars recht is omgezet, is gepubliceerd in DV nr. 52 van 2007.

14. In de versie die vóór de omzetting van richtlijn 2013/32 in nationaal recht gold, bepaalde artikel 13, lid 13, ZUB dat het verzoek om toekenning van de vluchtelingenstatus of de humanitaire status als kennelijk ongegrond werd afgewezen indien niet was voldaan aan de voorwaarden van artikel 8, leden 1 en 9, of artikel 9, leden 1, 6 en 8, ZUB, en indien de vreemdeling afkomstig was „uit een veilig land van herkomst of een veilig derde land dat vermeld is in de gemeenschappelijke minimumlijst goedgekeurd door de Raad van de Europese Unie of in nationale lijsten vastgesteld door de Raad van ministers”. In lid 3 van artikel 13 ZUB werd gepreciseerd dat het beroep niet kennelijk ongegrond kan worden verklaard op grond van het enkele feit dat de verzoeker afkomstig is uit een veilig land van herkomst of een veilig derde land.

15. Op grond van de thans geldende versie van artikel 75, lid 2, ZUB worden „tijdens de behandeling van het verzoek om internationale bescherming alle relevante feiten, verklaringen of documenten betreffende de persoonlijke situatie van de verzoeker beoordeeld [...]”.<sup>11</sup>

16. De administrativnoprotsesualen Kodeks (wetboek inzake het bestuursprocesrecht; hierna: „APK”) is ingevolge artikel 2, lid 1, daarvan van toepassing op bestuursrechtelijke procedures voor alle Bulgaarse autoriteiten, tenzij de wet anders bepaalt. Het voorwerp van rechterlijke toetsing in geval van beroep tegen een bestuurshandeling bij de rechter in eerste aanleg is in artikel 168, lid 1, APK als volgt gedefinieerd: „De rechter beperkt zich niet tot de beoordeling van de door de verzoeker aangevoerde gronden, maar dient op basis van het door de partijen geleverde bewijs de rechtmatigheid van de bestreden bestuurshandeling te toetsen ten aanzien van alle gronden genoemd in artikel 146” van dit wetboek.

17. Artikel 172, lid 2, APK, bepaalt: „De rechter kan de bestreden bestuurshandeling nietig verklaren, gedeeltelijk of volledig vernietigen, wijzigen, of het beroep verwerpen.” Artikel 173, lid 1, APK specificeert: „Indien de kwestie niet onder de beoordelingsbevoegdheid van de administratieve instantie valt, oordeelt de rechter, na de bestreden handeling nietig te hebben verklaard of vernietigd, op de inhoud.” Lid 2 van dit artikel bepaalt: „Behoudens in de in lid 1 genoemde gevallen verwijst de rechter, indien de handeling wegens onbevoegdheid nietig is of naar de aard ervan niet op de inhoud kan worden beoordeeld, de zaak naar de bevoegde administratieve instantie terug met bindende instructies voor de uitlegging en de toepassing van de wet.”

## II. Feiten, hoofdgeding, prejudiciële vragen en procesverloop voor het Hof

18. Serin Auad Alheto, verzoekster in het hoofdgeding, is een staatloze van Palestijnse afkomst, geboren op 29 november 1972 in de stad Gaza in Palestina. Zij heeft een paspoort dat op 1 april 2014 is afgegeven door de Palestijnse autoriteiten en tot 31 maart 2019 geldig is.

19. Alheto is op 10 augustus 2014 Bulgarije binnengekomen met een visum voor een georganiseerde toeristische reis dat op 7 augustus 2014 was verstrekt door het consulaat van de Republiek Bulgarije te Amman (Jordanië) en geldig was tot 1 september 2014. Op 24 augustus 2014 is dit visum door de Bulgaarse autoriteiten verlengd tot 17 november 2014. Op 25 november 2014 heeft Alheto een verzoek om internationale bescherming ingediend bij de Drzhavnata agentsu-ia za bezhantiste. Tijdens het persoonlijke onderhoud op 2 december 2014 heeft zij verklaard dat zij op 15 juli 2014 vanuit de Gazastrook illegaal via ondergrondse tunnels naar Egypte is gegaan, waar zij twee dagen heeft verbleven, om vervolgens naar Jordanië te reizen, waar zij 23 dagen heeft verbleven voordat zij naar Bulgarije is gevlogen. Tijdens dit onderhoud heeft zij verklaard dat zij het christelijke geloof aanhangt. Alheto is voor nog twee persoonlijke gesprekken uitgenodigd op 24 februari en 5 maart 2015. Volgens haar verklaringen was zij gedwongen om de Gazastrook te verlaten wegens de verslechterende situatie in dit gebied en wegens haar conflicten met Hamas, de organisatie die de Gazastrook controleert, als

<sup>11</sup> De versie van artikel 75, lid 2, ZUB die vóór de omzetting van de richtlijnen 2011/95 en 2013/32 in nationaal recht gold, was nagenoeg hetzelfde als de hierboven weergegeven bepaling.

gevolg van haar sociale activiteit van verstrekking van informatie over de rechten van de vrouw. Uit de verwijzingsbeslissing blijkt dat Alheto tijdens het gesprek van 5 maart 2015 heeft verklaard in bezit van een door het UNRWA afgegeven document te zijn. In dit document, dat aan de verwijzende rechter is overgelegd, staat dat Alheto bij deze organisatie als Palestijns vluchteling is geregistreerd is.<sup>12</sup>

20. Op 12 mei 2015 heeft het plaatsvervangend hoofd van de DAB het verzoek van Alheto, na het op de inhoud te hebben onderzocht, afgewezen, en haar derhalve zowel de vluchtelingenstatus in de zin van artikel 8 ZUB als de humanitaire status in de zin van artikel 9 van deze wet geweigerd (hierna: het „besluit van de DAB”). Volgens het plaatsvervangend hoofd van de DAB kan op grond van de verklaringen van Alheto niet worden vastgesteld dat er gevaar van vervolging bestaat, bevatten deze verklaringen tegenstrijdigheden, met name wat haar geloof betreft, en zijn zij deels niet plausibel. Anders dan uit deze verklaringen blijkt, was Alheto niet gedwongen om de Gazastrook te verlaten, waar de situatie stabiel was, maar had zij haar vertrek al vóór de maand juni of juli 2014 gepland, aangezien haar paspoort op 1 april 2014 is afgegeven.

21. Alheto is tegen het besluit van de DAB opgekomen bij de Administrativen sad Sofia-grad. In haar beroep voert zij aan dat dit besluit in strijd is met de artikelen 8 en 9 ZUB en met artikel 15, onder c), van richtlijn 2004/83, zoals uitgelegd door het Hof in het arrest van 17 februari 2009, Elgafaji (C-465/07, EU:C:2009:94). De conclusie van het plaatsvervangend hoofd van de DAB dat de situatie in de Gazastrook stabiel is, is volgens haar uitsluitend gebaseerd op een rapport van de afdeling „Europese zaken, internationale zaken en Europees Vluchtelingenfonds” van de DAB van 9 april 2015, op grond waarvan de situatie in dit gebied met het oog op toepassing van het beginsel van non-refoulement niet juist kan worden beoordeeld.

22. Aangezien Alheto een bij het UNRWA geregistreerde staatloze van Palestijnse afkomst is, had de DAB volgens de Administrativen sad Sofia-grad niet mogen oordelen dat haar verzoek om internationale bescherming was ingediend overeenkomstig artikel 1 A van het Verdrag van Genève, maar had zij moeten oordelen dat het viel onder artikel 1 D daarvan, en had zij dit verzoek derhalve moeten onderzoeken tegen de achtergrond van artikel 12, lid 1, punt 4, ZUB, en niet op grond van de artikelen 8 en 9 van deze wet. Deze rechter vraagt zich af of het Unierecht toestaat dat het verzoek om internationale bescherming van een staatloze die zich in de situatie van Alheto bevindt, niet wordt beoordeeld tegen de achtergrond van de regeling waarbij artikel 12, lid 1, van richtlijn 2011/95 in nationaal recht is omgezet en, indien het antwoord op deze vraag ontkennend is, of het in de omstandigheden van het hoofdgeding aan de verwijzende rechter staat om deze beoordeling te verrichten, dan wel of deze zich dient te beperken tot nietigverklaring van het besluit van de DAB en terugverwijzing van het dossier opdat de DAB deze beoordeling verricht. De Administrativen sad Sofia-grad heeft eveneens vragen gesteld over de omvang van de rechterlijke toetsing door de rechter in eerste aanleg van het besluit waarbij internationale bescherming overeenkomstig artikel 46, lid 3, van richtlijn 2013/32 is geweigerd, en vraagt zich inzonderheid af of deze rechter de ontvankelijkheid van een verzoek om internationale bescherming op grond van artikel 33 van deze richtlijn kan beoordelen indien de bevoegde autoriteit deze beoordeling niet heeft verricht, en hij dus voor het eerst beoordeelt of de verzoeker kan worden teruggezonden naar het land waar hij gewoonlijk verbleef voordat hij dit verzoek indiende.

<sup>12</sup> In een andere passage van de verwijzingsbeslissing staat dat Alheto betoogt dat zij het document van de UNRWA tijdens het onderhoud met de DAB heeft getoond, maar dat deze autoriteit heeft geweigerd het aan het dossier toe te voegen.

23. In deze de context heeft de Administrativen sad Sofia-grad bij beslissing van 8 november 2016 de behandeling van de zaak geschorst en het Hof de volgende prejudiciële vragen gesteld:

- „1) Volgt uit artikel 12, lid 1, onder a), van richtlijn 2011/95, junctis artikel 10, lid 2, van richtlijn 2013/32 en artikel 78, lid 2, onder a), van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie dat:
- a) het verzoek om internationale bescherming van een bij het [„UNRWA”] als vluchteling geregistreerde en vóór indiening van dat verzoek in het operationele gebied van die organisatie (de Gazastrook) woonachtige staatloze van Palestijnse afkomst mag worden behandeld als een verzoek op grond van artikel 1 A van het Verdrag van Genève betreffende de status van vluchtelingen van 1951 in plaats van als een verzoek om internationale bescherming op grond van artikel 1 D, tweede volzin, van dat verdrag, mits de verantwoordelijkheid voor de behandeling van het verzoek is aanvaard op andere dan gezinsgerelateerde of humanitaire gronden en de behandeling ervan wordt beheerst door richtlijn 2011/95?
  - b) een dergelijk verzoek niet hoeft te worden getoetst aan de voorwaarden van artikel 12, lid 1, onder a), van richtlijn 2011/95, met als gevolg dat de rechtspraak van het Hof [...] over deze bepaling niet wordt toegepast?
- 2) Indien een verzoek om internationale bescherming moet worden behandeld overeenkomstig artikel 1 D, tweede volzin, van het Verdrag van Genève betreffende de status van vluchtelingen, moet artikel 12, lid 1, onder a), van richtlijn 2011/95, juncto artikel 5 van die richtlijn, dan aldus worden uitgelegd dat het in de weg staat aan een nationale regeling als het in het hoofdeding aan de orde zijnde artikel 12, lid 1, punt 4, [van de „ZUB”], zoals nadien gewijzigd, dat in de ten tijde van de feiten geldende versie geen uitdrukkelijke clause bevat betreffende de bescherming die Palestijnse vluchtelingen van rechtswege genieten, noch voorziet in de voorwaarde dat de bijstand om welke reden ook is opgehouden, en tevens aldus dat artikel 12, lid 1, onder a), van richtlijn 2011/95 voldoende nauwkeurig en onvoorwaardelijk is en daarom rechtstreekse werking heeft, zodat het ook van toepassing is indien degene die om internationale bescherming verzoekt, zich er niet uitdrukkelijk op heeft beroepen?
- 3) Laat artikel 46, lid 3, van richtlijn 2013/32, juncto artikel 12, lid 1, onder a), van richtlijn 2011/95 toe dat de rechter in eerste aanleg in een procedure in rechte tegen een in overeenstemming met artikel 10, lid 2, van richtlijn 2013/32 genomen besluit om geen internationale bescherming toe te kennen, en gelet op de feiten in het hoofdeding, het verzoek om internationale bescherming als zodanig overeenkomstig artikel 1 D, tweede volzin, van het Verdrag van Genève betreffende de status van vluchtelingen behandelt en overeenkomstig artikel 12, lid 1, onder a), van richtlijn 2011/95/EU beoordeelt, wanneer het verzoek is ingediend door een bij het UNRWA geregistreerde en vóór de indiening ervan in het operationele gebied van die organisatie (de Gazastrook) woonachtige staatloze van Palestijnse afkomst en in de procedure die heeft geleid tot het besluit om internationale bescherming te weigeren, niet is beoordeeld aan de hand van de genoemde voorschriften?
- 4) Volgt uit het bepaalde in artikel 46, lid 3, van richtlijn 2013/32 met betrekking tot het recht op een daadwerkelijk rechtsmiddel dat een „volledig en ex nunc onderzoek van zowel de feitelijke als juridische gronden” omvat, gelezen in samenhang met de artikelen 33 en 34 en artikel 35, tweede alinea, van deze richtlijn junctis artikel 21, lid 1, van richtlijn 2011/95 en de artikelen 18, 19 en 47 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, dat het op grond daarvan is

toegestaan dat in een bij de rechter ingestelde procedure tegen een in overeenstemming met artikel 10, lid 2, van richtlijn 2013/32 genomen besluit om geen internationale bescherming toe te kennen:

- a) de rechter in eerste aanleg beslist over de ontvankelijkheid van het verzoek om internationale bescherming en over het refoulement van de staatloze naar het land waar deze vóór de indiening van het verzoek om internationale bescherming woonachtig was, nadat hij de beslissingsautoriteit ertoe heeft verplicht de hiertoe vereiste stukken over te leggen en de betrokkene in de gelegenheid heeft gesteld opmerkingen te maken over de ontvankelijkheid van diens verzoek, of
  - b) de rechter in eerste aanleg het besluit wegens schending van een wezenlijk vormvoorschrift nietig verklaart en de beslissingsautoriteit ertoe verplicht met inachtneming van de instructies inzake de uitlegging en toepassing van de wet een nieuw besluit over het verzoek om internationale bescherming vast te stellen, en daarbij ook het bij artikel 34 van richtlijn 2013/32 voorgeschreven persoonlijk onderhoud over de ontvankelijkheid te doen plaatsvinden en te bepalen of de staatloze kan worden teruggezonden naar het land waar deze voor de indiening van het verzoek om internationale bescherming woonachtig was?
  - c) de rechter in eerste aanleg een beoordeling maakt van de veiligheidssituatie in het land waar de betrokkene woonachtig was ten tijde van de terechtzitting of, indien zich wezenlijke veranderingen hebben voorgedaan die ten gunste van de betrokkene in aanmerking moeten worden genomen, ten tijde van de uitspraak?
- 5) Vormt de bijstand die wordt geboden door het United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East (UNRWA) anderszins voldoende bescherming in de zin van artikel 35, eerste alinea, onder b), van richtlijn 2013/32 in de betrokken staat binnen het operationele gebied van het UNRWA wanneer deze staat het beginsel van non-refoulement als bedoeld in het Verdrag van Genève [...] toepast met betrekking tot de door het UNRWA ondersteunde personen?
- 6) Volgt uit artikel 46, lid 3, van richtlijn 2013/32, juncto artikel 47 van het Handvest van de grondrechten dat de rechter in eerste aanleg op grond van het recht op een daadwerkelijk rechtsmiddel in samenhang met de bepaling volgens welke ,indien van toepassing, een onderzoek van de behoefte aan internationale bescherming overeenkomstig richtlijn [2011/95]’ dient te worden uitgevoerd, gehouden is om in het kader van een procedure tegen het besluit waarbij het verzoek om internationale bescherming ten gronde is beoordeeld en internationale bescherming is geweigerd, een uitspraak te doen:
- a) die niet alleen met betrekking tot de rechtmatigheid van de weigering van de vluchtelingenstatus, maar ook met betrekking tot de behoefte van de verzoeker aan internationale bescherming overeenkomstig richtlijn 2011/95 gezag van gewijsde heeft, zelfs indien internationale bescherming volgens het nationale recht van de betrokken lidstaat uitsluitend bij besluit van een administratieve instantie kan worden verleend;
  - b) waarin, ongeacht de onregelmatigheden in de door de beslissingsautoriteit gevolgde procedure, op grond van een passende beoordeling van het verzoek om internationale bescherming wordt bepaald of een dergelijke bescherming noodzakelijk is?”



### III. Analyse

#### A. Inleidende opmerkingen

24. Blijkens de overwegingen 4, 23 en 24 van richtlijn 2011/95 vormt het Verdrag van Genève de hoeksteen van het internationale rechtsstelsel ter bescherming van vluchtelingen en zijn de bepalingen van deze richtlijn inzake de voorwaarden voor de toekenning van de vluchtelingenstatus en inzake de inhoud van die status vastgesteld om de bevoegde autoriteiten van de lidstaten te helpen dit verdrag toe te passen op basis van gemeenschappelijke begrippen en criteria.<sup>13</sup> Daarnaast blijkt uit overweging 3 van richtlijn 2011/95 dat de Uniewetgever, uitgaande van de conclusies van Europese Raad Tampere, het mede door deze richtlijn vastgestelde Europese asielstelsel heeft willen baseren op de volledige en niet-restrictieve toepassing van het Verdrag van Genève.<sup>14</sup>

25. Bijgevolg moeten de bepalingen van deze richtlijn worden uitgelegd tegen de achtergrond van de algemene opzet en de doelstelling van die richtlijn, met inachtneming van het Verdrag van Genève en de andere relevante verdragen als bedoeld in artikel 78, lid 1, VWEU. Deze uitlegging moet, blijkens overweging 16 van richtlijn 2011/95, eveneens geschieden met eerbiediging van de rechten die zijn erkend in het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie.<sup>15</sup> De prejudiciële vragen die voorwerp van deze conclusie zijn, moeten aan de hand van deze uitleggingscriteria worden beantwoord.

26. Deze vragen zullen in de volgende volgorde worden behandeld. Om te beginnen zal ik de eerste, de tweede en de derde prejudiciële vraag behandelen, waarvan de eerste twee betrekking hebben op de uitlegging van artikel 12, lid 1, onder a), van richtlijn 2011/95 en de derde op de bevoegdheid van de nationale rechter om een verzoek om internationale bescherming in het kader van een procedure in rechte voor het eerst op grond van deze bepaling te beoordelen. Vervolgens zal ik de vijfde prejudiciële vraag over de uitlegging van de artikelen 33 en 35 van richtlijn 2013/32 behandelen. Tot slot zal ik de vierde en de zesde prejudiciële vraag, waarin de uitlegging van artikel 46, lid 3, van richtlijn 2013/32 aan de orde is, samen behandelen.

#### B. Eerste prejudiciële vraag

27. Met de eerste prejudiciële vraag wenst de verwijzende rechter in wezen van het Hof te vernemen of de bevoegde autoriteit van een lidstaat een verzoek om internationale bescherming van een bij het UNRWA geregistreerde staatloze van Palestijnse afkomst kan behandelen dat is ingediend buiten het door artikel 12, lid 1, onder a), van richtlijn 2011/95 vastgestelde rechtskader, volgens welke derdelanders of staatlozen die binnen de werkingssfeer van artikel 1 D van het Verdrag van Genève vallen, van de vluchtelingenstatus zijn uitgesloten.

28. Artikel 1 D van het Verdrag van Genève is van toepassing op een specifieke groep personen die weliswaar de kenmerken hebben die nodig zijn om als vluchtelingen in de zin van artikel 1 A van het Verdrag te worden erkend, doch op grond van artikel 1 D, eerste alinea, van de voorzieningen van deze bepaling zijn uitgesloten omdat zij bescherming of bijstand genieten van andere organen of instellingen van de Verenigde Naties dan de UNHCR.

<sup>13</sup> Zie arrest van 1 maart 2016, Kreis Warendorf en Osso (C-443/14 en C-444/14, EU:C:2016:127, punt 28). Zie ook, wat richtlijn 2004/83 betreft, arrest Abed El Karem El Kott e.a. (C-364/11, EU:C:2012:826, punt 42).

<sup>14</sup> Zie arrest van 1 maart 2016, Kreis Warendorf en Osso (C-443/14 en C-444/14, EU:C:2016:127, punt 30).

<sup>15</sup> Zie arrest van 1 maart 2016, Kreis Warendorf en Osso (C-443/14 en C-444/14, EU:C:2016:127, punt 29). Zie ook, wat richtlijn 2004/83 betreft, arrest Abed El Karem El Kott e.a. (C-364/11, EU:C:2012:826, punt 43).

29. De na de Arabisch-Israëliëse conflicten in 1948 en 1967 als vluchtelingen aangemerkte Palestijnen die beroep doen op de bescherming en bijstand van het UNRWA en niet vallen onder artikel 1, C, E en F van het Verdrag van Genève, vallen binnen de werkingssfeer van artikel 1 D van dit Verdrag<sup>16</sup> en derhalve binnen die van artikel 12, lid 1, onder a), van richtlijn 2011/95.<sup>17</sup> Momenteel is dit de enige groep vluchtelingen waarop deze bepalingen van toepassing zijn.

30. Waar de eerste alinea van artikel 1 D van het Verdrag van Genève voorziet in de uitsluiting van de voordelen van dit verdrag, vormt de tweede alinea van dit artikel juist een toepassingsclausule die geldt voor die vluchtelingen voor wie de bescherming of bijstand van de in de eerste alinea genoemde organen of instellingen van de Verenigde Naties om welke reden ook is opgehouden, en wier positie niet definitief is geregeld in overeenstemming met de desbetreffende resoluties van de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties.<sup>18</sup> Deze personen vallen van rechtswege onder het Verdrag van Genève.

31. Daarnaast bevat artikel 12, lid 1, onder a), tweede volzin, van richtlijn 2011/95 een toepassingsclausule waarin vrijwel dezelfde bewoordingen worden gebruikt als in artikel 1 D van het Verdrag van Genève. De personen die binnen de werkingssfeer van de eerste volzin van artikel 12, lid 1 onder a), van richtlijn 2011/95 vallen hebben, indien aan de voorwaarden van de tweede volzin van deze bepaling is voldaan, „op grond van dit feit recht op de voorzieningen [uit hoofde van deze richtlijn]”.<sup>19</sup>

32. Het Hof heeft al uitspraak kunnen doen over de werkingssfeer en de toepassingsvoorwaarden van de uitsluitings- en toepassingsclausules van artikel 12, lid 1, onder a), van richtlijn 2004/83, die dezelfde strekking hebben als die in de overeenkomstige bepaling van richtlijn 2011/95.

33. Ten aanzien van de uitsluitingsclausule heeft het Hof enerzijds gepreciseerd dat alleen degenen die de bescherming of bijstand van een ander orgaan of een andere instelling van de Verenigde Naties dan het UNHCR „daadwerkelijk hebben ingeroepen”, zijn uitgesloten van de vluchtelingenstatus in de zin van artikel 12, lid 1, onder a), eerste volzin, van richtlijn 2004/83<sup>20</sup> (arrest van 17 juni 2010, Bolbol,

16 Zie *Note on UNHCR's Interpretation of Article 1D of the 1951 Convention relating to the Status of Refugees and Article 12(1)(a) of the EU Qualification Directive in the context of Palestinian refugees seeking international protection*, mei 2013, te vinden op de website <http://www.refworld.org/docid/518cb8c84.html>. In dit document (blz. 2 en 3) wordt gespecificeerd dat binnen de werkingssfeer van artikel 1 D van het Verdrag van Genève de volgende twee groepen Palestijnse vluchtelingen en hun nakomelingen vallen: 1) Palestijnen die zijn erkend als „Palestijnse vluchtelingen” in de zin van resolutie 194 (III) van de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties van 11 december 1948 en daaropvolgende resoluties van de Algemene Vergadering, die na het Arabisch-Israëliëse conflict van 1948 zijn verdreven uit het Brits-Mandaatgebied Palestina, dat daarna de staat Israël is geworden, en niet daarnaar konden terugkeren, en 2) de Palestijnen die niet onder de bovenstaande categorie vallen, maar zijn verdreven in de zin van resolutie 2252 (ES-V) van de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties van 4 juli 1967 en de relevante daaropvolgende resoluties, en die na het Arabisch-Israëliëse conflict van 1967 zijn verdreven uit de Palestijnse gebieden die in 1967 door Israël zijn bezet, en niet daarnaar konden terugkeren. Zie ook UNHCR, *Guidelines on International protection n. 13, Applicability of article 1D of the 1951 Convention relating to the status of refugees to Palestinian refugees*, december 2017, te vinden op de website <http://www.refworld.org/publisher,UNHCR,THEMGUIDE,,5a1836804,0.html>, punt 8.

17 Zie in die zin arrest van 17 juni 2010, Bolbol (C-31/09, EU:C:2010:351, punten 47 en 48).

18 Dit betreft resolutie 194 (III) van de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties van 11 december 1948 en de daaropvolgende resoluties. De Algemene Vergadering van de Verenigde Naties evalueert regelmatig de tenuitvoerlegging van de maatregelen die ten aanzien van de Palestijnse vluchtelingen zijn genomen en past deze, waar nodig, aan de veranderende situatie in de betrokken gebieden aan. De meest recente resolutie is nr. 72/80 van 7 december 2017 over bijstand aan Palestijnse vluchtelingen, waarin de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties in paragraaf 1 „helaas vaststelt dat noch de repatriëring noch de compensatie van de vluchtelingen, als bedoeld in paragraaf 11 van haar resolutie 194 (III), heeft plaatsgevonden, en dat de situatie van de vluchtelingen uit Palestina derhalve een punt van grote bezorgdheid blijft”.

19 Er zij op gewezen dat, hoewel artikel 12, lid 1, onder a), van richtlijn 2011/95, tweede volzin, in fine, algemeen naar de „voorzieningen” van deze richtlijn verwijst, de toepassingsclausule, net als de uitsluitingsclausule in de eerste volzin van deze bepaling, uitsluitend betrekking heeft op de „vluchtelingenstatus”; zie in die zin arrest van 19 december 2012, Abed El Karem El Kott e.a. (C-364/11, EU:C:2012:826, punt 67).

20 Het UNCHR is het niet eens met deze uitlegging. Volgens het UNCHR is deze uitlegging gebaseerd op een te formalistische en enge uitlegging van artikel 1 D van het Verdrag van Genève. Volgens deze instelling valt niet alleen degene die daadwerkelijk de bescherming of bijstand van het UNRWA heeft ingeroepen, binnen de werkingssfeer van dit artikel, maar tevens iedere persoon die, ook zonder er ooit beroep op te hebben gedaan, recht op een dergelijke bescherming of bijstand heeft omdat hij of zij onder het mandaat van het UNRWA valt. Zie in die zin UNHCR, *Guidelines on International protection n. 13, Applicability of article 1D of the 1951 Convention relating to the status of refugees to Palestinian refugees*, reeds aangehaald, punten 12 en 13 en voetnoot op bladzijde 27.

C-31/09, EU:C:2010:351, punt 51), en anderzijds, dat deze uitsluiting niet wordt beëindigd door het loutere feit dat de betrokkene zich niet in het gebied bevindt waarin deze instelling actief is of dit gebied vrijwillig heeft verlaten (arrest van 19 december 2012, *Abd El Karem El Kott e.a.*, C-364/11, EU:C:2012:826, punten 49-52).

34. Wat de voorwaarden van de toepassingsclausule betreft, heeft het Hof verduidelijkt dat niet alleen de opheffing van het orgaan of van de instelling die de bescherming of de bijstand verleent, leidt tot het ophouden van de door dat orgaan of door die instelling verleende bescherming of bijstand in de zin van de tweede volzin van dat artikel 12, lid 1, onder a), van richtlijn 2004/83, maar ook de onmogelijkheid voor dat orgaan of die instelling om zijn opdracht te vervullen.<sup>21</sup> Het ophouden van de bescherming of bijstand omvat volgens het Hof eveneens de situatie 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.<sup>22</sup>

35. Wat tot slot de gevolgen van de toepassingsclausule betreft, heeft het Hof gepreciseerd dat wanneer de bevoegde autoriteiten van de lidstaat die verantwoordelijk is voor de behandeling van een asielverzoek, hebben vastgesteld dat, wat de verzoeker betreft, is voldaan aan de voorwaarde inzake het ophouden van de bescherming of de bijstand van het UNRWA als bedoeld in de eerste volzin van artikel 12, lid 1, onder a), van richtlijn 2004/83, de omstandigheid dat deze op grond van dit feit „recht [heeft] op de voorzieningen uit hoofde van deze richtlijn” in de zin van de tweede volzin van artikel 12, lid 1, onder a), van deze richtlijn, de erkenning door die lidstaat als vluchteling in de zin van artikel 2, onder c), van richtlijn 2004/83 en de toekenning van rechtswege van de vluchtelingenstatus aan die verzoeker inhoudt, voor zover deze evenwel niet binnen de werkingssfeer van de lid 1, onder b), of de leden 2 en 3 van artikel 12 van deze richtlijn valt.<sup>23</sup>

36. Meer algemeen heeft het Hof in het arrest van 19 december 2012, *Abd El Karem El Kott e.a.* (C-364/11, EU:C:2012:826), erkend dat artikel 12, lid 1, onder a), van richtlijn 2004/83 betrekking heeft op een bijzondere categorie personen die, wegens de situatie die hen kenmerkt, een bijzondere behandeling krijgen waartoe de lidstaten die het Verdrag van Genève hebben ondertekend, in 1951 weloverwogen hebben besloten.<sup>24</sup> De personen die onder deze categorie vallen, zijn door de internationale gemeenschap *reeds als vluchteling erkend* en hebben als zodanig recht op een apart beschermingsprogramma dat aan de instellingen van de VN is toevertrouwd.

37. Het Hof heeft er eveneens op gewezen dat artikel 1 D van het Verdrag van Genève niet alleen de bijzondere status die aan deze personen is toegekend, bevestigt, maar ook het doel nastreeft dat hun *blijvende bescherming* wordt geboden indien de door instellingen van de Verenigde Naties geboden bescherming is opgehouden.<sup>25</sup> Daarnaast wordt met dit artikel beoogd, een overlapping van bevoegdheden tussen deze organen en de UNHCR te vermijden.<sup>26</sup>

38. Het is evident dat om de verwezenlijking van de door artikel 1 D van het Verdrag van Genève nagestreefde doelen te garanderen en de status te eerbiedigen die de internationale gemeenschap aan de in dit artikel bedoelde categorie personen heeft toegekend door voor hen te voorzien in de bijzondere behandeling die het Verdrag aan hen heeft voorbehouden, de toepassing van artikel 12, lid 1, onder a), van richtlijn 2011/95 op een onder deze categorie vallende asielzoeker niet kan worden overgelaten aan het oordeel van de nationale autoriteiten die het verzoek behandelen.

21 Zie arrest van 19 december 2012, *Abd El Karem El Kott e.a.* (C-364/11, EU:C:2012:826, punt 56).

22 Zie arrest van 19 december 2012, *Abd El Karem El Kott e.a.* (C-364/11, EU:C:2012:826, punt 65 en punt 1 van het dictum).

23 Zie arrest van 19 december 2012, *Abd El Karem El Kott e.a.* (C-364/11, EU:C:2012:826, punt 81 en punt 2 van het dictum).

24 Zie arrest van 19 december 2012, *Abd El Karem El Kott e.a.* (C-364/11, EU:C:2012:826, punt 80).

25 Zie arrest van 19 december 2012, *Abd El Karem El Kott e.a.* (C-364/11, EU:C:2012:826, punt 62).

26 Zie UNHCR, *Guidelines on International protection n. 13, Applicability of article 1D of the 1951 Convention relating to the status of refugees to Palestinian refugees*, reeds aangehaald, punten 6 en 7.

39. De situatie van de door het UNRWA bijgestane Palestijnen die in een lidstaat asiel aanvragen, is niet vergelijkbaar met die van een willekeurige andere asielzoeker die het bewijs van de gegronde vrees voor vervolging moet leveren om als „vluchteling” in de zin van artikel 2, onder d), van richtlijn 2011/95 te kunnen worden erkend.<sup>27</sup> Dit verzoek kan dus niet – althans niet in het begin – worden behandeld in de zin van deze bepaling, waarin artikel 1 A, punt 2), van het Verdrag van Genève is overgenomen, maar moet worden onderzocht tegen de achtergrond van de criteria van artikel 12, lid 1, onder a), van richtlijn 2011/95.

40. De uitsluitingsclausule en toepassingsclausule in dit artikel moeten in onderlinge samenhang worden gelezen, en of zij op een asielzoeker van toepassing zijn, moet in opeenvolgende stappen worden beoordeeld.<sup>28</sup> Als eenmaal is vastgesteld dat de betrokkene behoort tot de categorie Palestijnse vluchtelingen waarop de regeling van het Verdrag van Genève, en dus richtlijn 2011/95, niet van toepassing is ingevolge artikel 1 D, eerste alinea, van dat verdrag, moet mede aan de hand van de verklaringen van de betrokkene worden nagegaan of deze op grond van de tweede alinea van artikel 1 D niet alsnog onder deze regeling, en dus onder de regeling van richtlijn 2011/95, valt overeenkomstig de tweede volzin van artikel 12, lid 1, onder a), van deze richtlijn, omdat de bescherming of bijstand die het UNRWA deze vluchteling bood, in de tussentijd is opgehouden.

41. In concreto moet de nationale autoriteit die bevoegd is om het verzoek om internationale bescherming van een Palestijnse vluchteling te behandelen, in de eerste plaats nagaan of de verzoeker de bescherming of bijstand van het UNRWA heeft ingeroepen, aldus het Hof in het arrest van 17 juni 2010, Bolbol (C-31/09, EU:C:2010:351). Indien dat niet het geval is, kan de verzoeker niet worden geacht op grond van artikel 12, lid 1, onder a), eerste volzin, van richtlijn 2011/95 van de werkingssfeer van deze richtlijn te zijn uitgesloten, en moet zijn verzoek om internationale bescherming worden behandeld tegen de achtergrond van artikel 2, onder c)<sup>29</sup>, en eventueel artikel 2, onder f), van deze richtlijn.<sup>30</sup>

42. Indien de verzoeker daarentegen wel beroep heeft gedaan op de bescherming of bijstand van het UNRWA, dient de bevoegde nationale autoriteit alle relevante factoren individueel te beoordelen om na te gaan of het vertrek van de betrokkene uit het gebied waarin het UNRWA werkzaam is, zijn rechtvaardiging vindt in redenen buiten diens invloed en onafhankelijk van diens wil die hem hebben gedwongen dat gebied te verlaten en hem op die manier hebben belet de door deze organisatie verleende bijstand te genieten.<sup>31</sup> Daarvan is sprake indien de betrokkene zich in een persoonlijke situatie van ernstige onveiligheid bevindt, en het voor het UNRWA onmogelijk is hem in dat gebied levensomstandigheden te bieden die stroken met de opdracht waarmee het is belast.<sup>32</sup>

43. Een dergelijk onderzoek is in bepaalde opzichten weliswaar vergelijkbaar met het onderzoek dat moet worden verricht indien het verzoek om internationale bescherming wordt beoordeeld tegen de achtergrond van artikel 2, onder d), van richtlijn 2011/95 – aangezien het, in elk geval gedeeltelijk, is gebaseerd op de analyse van dezelfde feiten en omstandigheden (met name de individuele situatie en de persoonlijke omstandigheden van de verzoeker, de situatie in het land van herkomst of op het grondgebied waar hij vroeger gewoonlijk verbleef, de door de verzoeker afgelegde verklaringen en de overgelegde documenten)<sup>33</sup> – doch heeft een ander doel.

27 Zie arrest van 19 december 2012, Abed El Karem El Kott e.a. (C-364/11, EU:C:2012:826, punt 79).

28 Zie over artikel 1 D van het Verdrag van Genève, UNHCR, *Guidelines on International protection n. 13, Applicability of article 1D of the 1951 Convention relating to the status of refugees to Palestinian refugees*, reeds aangehaald, punt 11.

29 Zie in die zin arrest van 17 juni 2010, Bolbol (C-31/09, EU:C:2010:351, punt 54).

30 Overeenkomstig artikel 10, lid 2, van richtlijn 2013/32.

31 Zie arrest van 19 december 2012, Abed El Karem El Kott e.a. (C-364/11, EU:C:2012:826, punten 61 en 64).

32 Zie arrest van 19 december 2012, Abed El Karem El Kott e.a. (C-364/11, EU:C:2012:826, punt 63, zie ook punt 65 en punt 1 van het dictum).

33 Arrest van 19 december 2012, Abed El Karem El Kott e.a. (C-364/11, EU:C:2012:826, punt 64), waarin het Hof heeft geoordeeld dat artikel 4, lid 3, van richtlijn 2004/83 (thans artikel 4, lid 3, van richtlijn 2011/95) naar analogie van toepassing is op de individuele beoordeling die overeenkomstig artikel 12, lid 1, onder a), tweede volzin, van deze richtlijn moet worden verricht.

44. Met het door artikel 12, lid 1, onder a), tweede volzin, van richtlijn 2011/95 vereiste onderzoek wordt beoogd, vast te stellen of de bescherming of bijstand die het UNRWA aan de asielzoeker verleende, inderdaad is opgehouden. Zoals gezien, kan daarvan sprake zijn indien dit orgaan om objectieve redenen of om redenen die verband houden met de individuele situatie van de verzoeker, niet langer in staat is om levensomstandigheden te garanderen die stroken met de opdracht waarmee het is belast, of indien de verzoeker wegens hinderpalen van praktische of juridische aard of in verband met de veiligheidssituatie in het betrokken gebied waar het UNRWA werkzaam is, niet naar dit gebied kan terugkeren.<sup>34</sup>

45. In deze context hoeft de asielzoeker, om als vluchteling te worden erkend, geen vrees voor vervolging in de zin van artikel 2, onder d), van richtlijn 2011/95 aan te tonen – ook al zou hij, indien deze vrees werd aangetoond, volledig onder de werkingssfeer van artikel 12, lid 1, onder a), tweede volzin, van deze richtlijn vallen –, maar slechts te bewijzen dat bijvoorbeeld de door het UNRWA geboden bescherming of bijstand onderbroken is geweest, of dat er sprake is van gewapende conflicten of meer in het algemeen van een zodanig geweld en een zodanige onveiligheid dat geen of onvoldoende bescherming of bijstand kan worden geboden, ook indien deze situaties, wanneer daarop een beroep wordt gedaan door een verzoeker waarop artikel 12, lid 1, onder a), van de richtlijn 2011/95 niet van toepassing is, eerder tot de erkenning van de subsidiairebeschermingsstatus dan van de vluchtelingenstatus zouden leiden.

46. Uit het bovenstaande volgt dat de DAB, in omstandigheden als die in het hoofdgeding, het verzoek om internationale bescherming van Alheto, asielzoekster van Palestijnse afkomst, had moeten behandelen op basis van de nationale bepalingen waarbij artikel 12, lid 1, onder a), eerste en tweede volzin, van richtlijn 2011/95 in nationaal recht is omgezet. Aangezien de inschrijving van een Palestijnse vluchteling in het register van het UNRWA een duidelijke aanwijzing is dat deze vluchteling de bescherming of bijstand van het UNRWA geniet of heeft genoten<sup>35</sup>, valt Alheto, die het bewijs van een dergelijke inschrijving heeft geleverd, binnen de werkingssfeer van artikel 1 D van het Verdrag van Genève en dus ook binnen die van artikel 12, lid 1, onder a), van richtlijn 2011/95. De DAB had dus op grond van een individuele beoordeling en tegen de achtergrond van het geheel van feiten en relevante omstandigheden moeten beoordelen of Alheto onder artikel 12, lid 1, onder a), tweede volzin, van richtlijn 2011/95 viel. Daartoe had zij moeten vaststellen of het vertrek van Alheto uit de Gazastrook zijn rechtvaardiging vond in redenen buiten haar wil die haar hebben gedwongen om het gebied te verlaten en haar op die manier hebben belet, de bescherming of bijstand van het UNRWA te genieten.<sup>36</sup> Indien inderdaad daarvan sprake was, had de DAB, na te hebben geverifieerd of er geen andere uitsluitingsgronden waren, aan Alheto de vluchtelingenstatus moeten verlenen.

47. Alvorens tot een slotsom te komen dient erop te worden gewezen dat bij de beoordeling of de bescherming of bijstand van het UNRWA is opgehouden in de zin van artikel 12, lid 1, onder a), tweede volzin, van richtlijn 2011/95, de nationale autoriteit die bevoegd is om het verzoek van een Palestijnse verzoeker te onderzoeken, uitsluitend de bestaande situatie in het operationele gebied van

<sup>34</sup> Zie, wat artikel 1 D van het Verdrag van Genève betreft, UNHCR, *Guidelines on International protection n. 13, Applicability of article 1D of the 1951 Convention relating to the status of refugees to Palestinian refugees*, reeds aangehaald, punt 22.

<sup>35</sup> Zie arrest van 17 juni 2010, Bolbol (C-31/09, EU:C:2010:351, punt 52). Zie ook UNHCR, *Guidelines on International protection n. 13, Applicability of article 1D of the 1951 Convention relating to the status of refugees to Palestinian refugees*, reeds aangehaald, punt 42, en de Consolidated Eligibility and Registration Instructions van het UNRWA, 1 januari 2009, deel III.A.1, blz. 3, te vinden op de website <http://www.refworld.org/docid/520cc3634.html> CERI 2009, deel III.A 1, blz. 3. De inschrijving bij het UNRWA vormt evenwel geen noodzakelijke voorwaarde voor de toepasselijkheid van artikel 1 D van het Verdrag van Genève en artikel 12, lid 1, onder a), van richtlijn 2011/95 op de betrokken persoon; zie in die zin arrest van 17 juni 2010, Bolbol (C-31/09, EU:C:2010:351, punten 46 en 52).

<sup>36</sup> In dit verband breng ik slechts in herinnering dat Alheto de Gazastrook op 15 juli 2014 heeft verlaten, dat wil zeggen enkele dagen na het begin van de Israëlische operatie „Beschermende rand” (8 juli 2014), waarna 51 dagen oorlog volgden die volgens de gegevens van de Verenigde Naties duizenden burgers het leven hebben gekost; zie de resolutie die in de loop van het conflict op 23 juli 2014 door de VN-Raad voor de mensenrechten is aangenomen.

het UNRWA waar deze verzoeker voor de indiening van zijn asielverzoek zijn gewone verblijfplaats had – in het geval van Alheto de Gazastrook – dient te beoordelen, ook indien deze verzoeker, alvorens het grondgebied van een lidstaat te bereiken, door andere zones van dit gebied heeft gereisd.<sup>37</sup>

48. Gelet op een en ander ben ik van mening dat op de eerste prejudiciële vraag dient te worden geantwoord dat richtlijn 2011/95 aldus moet worden uitgelegd dat het verzoek om internationale bescherming van een bij het UNRWA geregistreerde staatloze van Palestijnse afkomst die, vóór hij Unie is binnengekomen, woonachtig was in het operationele gebied van het UNRWA, moet worden beoordeeld op basis van artikel 12, lid 1, onder a), van deze richtlijn.

### **C. Tweede prejudiciële vraag**

49. Met de tweede vraag wenst de verwijzende rechter in wezen van het Hof te vernemen of artikel 12, lid 1, onder a), van richtlijn 2011/95 rechtstreekse werking heeft en in rechte kan worden toegepast ofschoon Alheto deze bepaling niet heeft ingeroepen.

50. De Administrativen sad Sofia-grad wijst erop dat de versie van artikel 12, lid 1, punt 4, ZUB, zoals gewijzigd bij de wet tot omzetting van richtlijn 2011/95 in nationaal recht<sup>38</sup>, *ratione temporis* niet van toepassing is op de situatie van Alheto<sup>39</sup>, terwijl de aan deze wijziging voorafgaande versie van deze bepaling artikel 12, lid 1, onder a), van richtlijn 2004/83 niet volledig in nationaal recht heeft omgezet, aangezien de toepassingsclausule van de tweede volzin van die bepaling daar niet in voorkomt<sup>40</sup>.

51. Aangezien de wet tot omzetting van richtlijn 2011/95 in Bulgaars recht *ratione temporis* niet op het hoofdgeding van toepassing is, zal ik niet ingaan op de wijzigingen die bij deze wet in artikel 12, lid 1, punt 4, ZUB zijn aangebracht, en zal ik mij evenmin uitspreken over de verenigbaarheid van de huidige versie van dit artikel met artikel 12, lid 1, onder a), van richtlijn 2011/95, ook al wordt het Hof in enkele passages van de verwijzingsbeslissing en in het eerste deel van de tweede prejudiciële vraag verzocht om daarover een standpunt in te nemen.

52. Wat de versie van artikel 12, lid 1, punt 4, ZUB van vóór de inwerkingtreding van de wet tot omzetting van richtlijn 2011/95 in nationaal recht betreft, staat het weliswaar niet aan het Hof om de door de verwijzende rechter aan de eigen nationale wet gegeven uitlegging ter discussie te stellen, maar ik moet toegeven dat het mij verbaast dat de Administrativen sad Sofia-Grad van oordeel is dat deze bepaling niet in overeenstemming met artikel 12, lid 1, onder a), van richtlijn 2004/83 kan worden uitgelegd. Ook al was de toepassingsclausule van de tweede volzin van artikel 12, lid 1, onder a), van richtlijn 2004/83 niet uitdrukkelijk overgenomen, toch gaf deze bepaling duidelijk aan dat de clausule inzake uitsluiting van de vluchtelingenstatus slechts van toepassing is zolang de bescherming of de bijstand van het orgaan of de instelling van de Verenigde Naties niet is opgehouden. De vaststelling dat deze bescherming of bijstand is opgehouden, kon dus slechts leiden tot de niet-toepassing van de uitsluitingsclausule met de effecten die het Hof heeft gespecificeerd in het arrest van 19 december 2012, *Abd El Karem El Kott e.a.* (C-364/11, EU:C:2012:826). In dit verband breng ik in herinnering

37 Zie in die zin, a contrario, punt 77 van het arrest van 19 december 2012, *Abd El Karem El Kott e.a.* (C-364/11, EU:C:2012:826). Zie UNHCR, *Guidelines on International protection n. 13, Applicability of article 1D of the 1951 Convention relating to the status of refugees to Palestinian refugees*, reeds aangehaald, punt 22, onder k). In dit verband verwijs ik ook naar mijn opmerkingen in punt 87 van deze conclusie.

38 Artikel 12 van richtlijn 2011/95 vereist in werkelijkheid geen omzettingsmaatregelen, aangezien het vrijwel identiek is aan artikel 12 van richtlijn 2004/83 (dit artikel is dan ook niet opgenomen in de lijst van artikel 39, lid 1, van richtlijn 2011/95 van artikelen waarvoor de lidstaten omzettingsmaatregelen moeten nemen). Klaarblijkelijk heeft de Bulgaarse wetgever evenwel willen profiteren van de omzetting van richtlijn 2011/95 in nationaal recht om de tekst van artikel 12, lid 1, punt 4, ZUB te corrigeren, waarbij artikel 12 van richtlijn 2004/83 onjuist in nationaal recht was omgezet.

39 Het besluit van de DAB waarbij het verzoek om internationale bescherming van Alheto werd afgewezen, is op 12 mei 2015 vastgesteld; de wet waarbij richtlijn 2011/95 in nationaal recht is omgezet, is daarentegen op 16 oktober 2015 in werking getreden, en kan volgens het Bulgaarse recht niet met terugwerkende kracht worden toegepast.

40 Artikel 12, lid 1, onder a), van richtlijn 2004/83 had dezelfde inhoud als de tweede volzin van artikel 12, lid 1, onder a), van richtlijn 2011/95.

dat het beginsel van conforme uitlegging vereist dat de nationale rechter binnen zijn bevoegdheden, met inachtneming van het gehele interne recht en met toepassing van de daarin erkende uitleggingsmethoden, al het mogelijke doet om de volle werking van het Unierecht te verzekeren en tot een oplossing te komen die in overeenstemming is met de daarmee nagestreefde doelstelling.<sup>41</sup>

53. Daarom luidt mijn antwoord op de vraag van de verwijzende rechter dat het mijns inziens geen twijfel lijdt dat de tweede volzin van artikel 12, lid 1, onder a), van richtlijn 2011/95 – voor zover daarin ondubbelzinnig is bepaald dat Palestijnse vluchtelingen die binnen de werkingssfeer van de eerste volzin van deze bepaling vallen en niet langer beroep kunnen doen op de bescherming en de bijstand van het UNRWA, recht hebben op de voorzieningen van deze richtlijn – voldoende nauwkeurig en onvoorwaardelijk is om door de betrokkenen voor de nationale rechters te kunnen worden ingeroepen.<sup>42</sup>

54. Wat de vraag betreft, of artikel 12, lid 1, onder a), tweede volzin, van richtlijn 2011/95 door de verwijzende rechter ook kan worden toegepast ofschoon verzoekster deze bepaling in het hoofdgeding niet heeft ingeroepen, herinner ik eraan dat het Hof reeds de gelegenheid heeft gehad om te preciseren dat „[d]e omstandigheid dat de justitiabele onder bepaalde omstandigheden gerechtigd is, voor de nationale rechter een beroep te doen op een richtlijn waarvan de omzettingstermijn is verstreken, [...] de nationale rechter [...] niet [belet], die richtlijn ook in aanmerking te nemen indien de justitiabele er geen beroep op heeft gedaan”, en de nauwkeurige en onvoorwaardelijke bepalingen van deze richtlijn derhalve rechtstreeks toe te passen en de daarmee strijdige nationale bepalingen buiten toepassing te laten.

55. Op grond van het voorgaande ben ik van mening dat op de tweede prejudiciële vraag van de Administrativen sad Sofia-grad moet worden geantwoord dat het bepaalde in artikel 12, lid 1, onder a), tweede volzin, van richtlijn 2011/95 voldoende nauwkeurig en onvoorwaardelijk is om door de betrokkenen voor de nationale rechters te kunnen worden ingeroepen. De omstandigheid dat een bepaling van Unierecht met rechtstreekse werking niet door de betrokken partij is ingeroepen, staat niet eraan in de weg dat de nationale rechter deze bepaling rechtstreeks toepast indien hij dit noodzakelijk acht.

#### ***D. Derde prejudiciële vraag***

56. Met de derde prejudiciële vraag wenst de verwijzende rechter in wezen van het Hof te vernemen of uit artikel 46, lid 3, van richtlijn 2013/32 volgt dat de rechter in eerste aanleg in een procedure van beroep tegen een bestuurlijk besluit houdende afwijzing van een verzoek om internationale bescherming van een bij het UNRWA geregistreerde staatloze van Palestijnse afkomst, dit verzoek op grond van de beginselen van artikel 12, lid 1, van richtlijn 2011/95 ook kan onderzoeken indien de bevoegde overheidsdienst een dergelijk onderzoek niet heeft verricht.

57. Om te beginnen moet worden onderzocht of richtlijn 2013/32 *ratione temporis* op het hoofdgeding van toepassing is.

58. Overeenkomstig artikel 51, lid 1, van deze richtlijn is de aan de lidstaten verleende termijn om in deze bepaling opgesomde artikelen – waaronder artikel 46 – in nationaal recht om te zetten, op 20 juli 2015 verstreken. De eerste volzin van artikel 52, eerste alinea, van richtlijn 2013/32 luidt als volgt: „De lidstaten passen de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen bedoeld in artikel 51, lid 1, toe op verzoeken om internationale bescherming die zijn ingediend en op de procedures tot

<sup>41</sup> Zie arrest van 11 november 2015, Klausner Holz Niedersachsen (C-505/14, EU:C:2015:742, punt 34). Zie in die zin ook Dominguez, C-282/10, EU:C:2012:33, punt 27 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

<sup>42</sup> Zie onder andere arrest van 7 september 2017, H. (C-174/16, EU:C:2017:637, punt 69).

intrekking van de internationale bescherming die zijn ingeleid na 20 juli 2015 of een eerdere datum.” In de tweede volzin van artikel 52, eerste alinea, van richtlijn 2013/32 is bepaald: „Verzoeken die zijn ingediend vóór 20 juli 2015 [...] zijn onderworpen aan de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen krachtens richtlijn 2005/85/EG.”

59. Hoewel de coördinatie tussen de eerste en de tweede volzin van artikel 52, eerste alinea, van richtlijn 2013/32 niet evident is<sup>43</sup>, lijken de woorden „of een eerdere datum” in de eerste volzin, die op verzoek van de Raad in de tekst van de richtlijn zijn opgenomen<sup>44</sup>, aldus te moeten worden uitgelegd dat de lidstaten de mogelijkheid hadden om bij de omzetting van de richtlijn in nationaal recht te bepalen dat de nationale bepalingen die moeten worden aangepast aan de in artikel 51, lid 1, van deze richtlijn vermelde artikelen, ook van toepassing zullen zijn op de verzoeken om internationale bescherming die vóór de in dit laatste artikel vastgestelde datum zijn ingediend. Voor het geval dat van deze mogelijkheid geen gebruik werd gemaakt, bepaalde de tweede volzin van artikel 52, eerste alinea, van richtlijn 2013/32 dat de bepalingen tot omzetting van richtlijn 2005/85 in nationaal recht van toepassing bleven.

60. De Uniewetgever heeft dus in een specifieke overgangsregeling voorzien waarmee wordt beoogd de temporele toepassing van de nieuwe richtlijn (richtlijn 2013/32) en die van de ingetrokken richtlijn (richtlijn 2005/85) te coördineren. Volgens deze regeling worden de verzoeken om internationale bescherming die vóór 20 juli 2015 zijn ingediend, onderzocht op grond van de bepalingen houdende omzetting van richtlijn 2005/85 in nationaal recht, tenzij de nationale wetgever anders bepaalt.

61. In antwoord op een verzoek om verduidelijking op grond van artikel 101 van het Reglement voor de procesvoering van het Hof heeft de verwijzende rechter gepreciseerd dat volgens artikel 37 van de wet tot omzetting van richtlijn 2013/32 in nationaal recht, die op 28 december 2015 in werking is getreden, de procedures die vóór die datum zijn ingeleid, worden afgehandeld volgens de eerder geldende bepalingen. Hieruit volgt dat de Bulgaarse wetgever, zij het impliciet, heeft besloten om geen gebruik te maken van de door artikel 52, eerste alinea, eerste volzin, van richtlijn 2013/32 geboden mogelijkheid om te bepalen dat de nationale bepalingen tot omzetting van deze richtlijn in nationaal recht ook van toepassing zijn op de verzoeken om internationale bescherming die vóór 20 juli 2015 zijn ingediend.

62. Aangezien Alheto haar verzoek om internationale bescherming op 25 november 2014 heeft ingediend, moest dit verzoek – dat zowel vóór de datum van de inwerkingtreding van de wet tot omzetting van richtlijn 2013/32 in Bulgaars recht, als vóór de in artikel 52, eerste alinea, eerste volzin, van deze richtlijn bepaalde datum is ingediend – zowel volgens nationaal recht (artikel 37 van de wet tot omzetting van richtlijn 2013/32 in nationaal recht) als volgens Unierecht (artikel 52, eerste alinea, tweede volzin, van richtlijn 2013/32) worden onderzocht op basis van de bepalingen waarbij richtlijn 2005/85 in Bulgaars recht is omgezet.<sup>45</sup>

63. Richtlijn 2013/32 is dus *ratione temporis* niet op het hoofdgeding van toepassing. De door de verwijzende rechter aangehaalde rechtspraak van het Hof, volgens welke de rechters van de lidstaten zich tijdens de termijn voor omzetting van een richtlijn in nationaal recht zoveel mogelijk dienen te onthouden van een uitlegging van het interne recht die, na het verstrijken van die termijn, de verwezenlijking van de met deze richtlijn nagestreefde doelstelling ernstig in gevaar zou kunnen

<sup>43</sup> De twee bepalingen lijken eigenlijk met elkaar in tegenspraak voor zover de eerste het mogelijk maakt om de nationale bepalingen tot omzetting van richtlijn 2013/32 toe te passen op verzoeken om internationale bescherming die zijn ingediend vóór 20 juli 2015, terwijl de tweede bepaalt dat deze verzoeken worden onderzocht op grond van de nationale bepalingen tot omzetting van richtlijn 2005/85.

<sup>44</sup> Zie standpunt (EU) nr. 7/2013 van de Raad van 6 juni 2013 (PB 2013, C 179 E, blz. 27).

<sup>45</sup> Wat het Bulgaarse recht betreft, wordt deze conclusie overigens gedeeld door de verwijzende rechter, die erop heeft gewezen dat, indien de wet tot omzetting van richtlijn 2013/32 in nationaal recht met terugwerkende kracht op Alheto werd toegepast, dit in strijd met de Bulgaarse grondwet zou zijn.



brenge<sup>46</sup>, is mijns inziens niet op deze prejudiciële verwijzing van toepassing. De Administrativen sad Sofia-grad merkt daarover op dat, ook al heeft de Bulgaarse wetgever geen specifieke bepalingen voor de omzetting van artikel 46, lid 3, van richtlijn 2013/32 in nationaal recht vastgesteld, zodat de vóór de omzetting van deze richtlijn bestaande bepalingen moeten worden geacht „binnen de werkingsfeer ervan” te vallen<sup>47</sup>, deze richtlijn immers – ook al is zij in werking getreden voordat Alheto haar asielverzoek heeft ingediend – uitdrukkelijk bepaalt dat dit verzoek, aangezien het vóór 20 juli 2015 is ingediend, moet worden beoordeeld op grond van de bepalingen waarbij richtlijn 2005/85 in nationaal recht is omgezet, tenzij de nationale wet anders bepaalt.

64. Om de bovenstaande redenen moet de derde prejudiciële vraag mijns inziens niet-ontvankelijk worden verklaard.<sup>48</sup> De volgende overwegingen worden dan ook uitsluitend subsidiair geformuleerd.

65. Om te beginnen wijs ik erop dat artikel 46, lid 3, van richtlijn 2013/32 en de daarin afgebakende omvang van de rechterlijke toetsing van bestuurlijke maatregelen inzake asiel bij de nationale rechters een zekere interesse hebben opgewekt, zoals blijkt uit het feit dat er bij het Hof nog vijf prejudiciële verwijzingen aanhangig zijn waarin vragen over de uitlegging van deze bepaling zijn gesteld.<sup>49</sup> Ten opzichte van artikel 39 van richtlijn 2005/85, waarin alleen de verplichting om te voorzien in een daadwerkelijk rechtsmiddel is geformuleerd en de vaststelling van de draagwijdte van die verplichting aan de lidstaten wordt overgelaten<sup>50</sup>, blijkt uit artikel 46 van richtlijn 2013/32 een wijziging van perspectief, die ook het verschillend niveau van harmonisatie van de twee handelingen weerspiegelt.

66. Uit de bewoordingen van dit artikel blijkt duidelijk dat bij de vaststelling van de norm waaraan de lidstaten volgens lid 3 dienen te voldoen ter nakoming van de in lid 1 vastgelegde verplichting om de verzoeker om internationale bescherming een daadwerkelijk rechtsmiddel te bieden, de Uniewetgever heeft gerefereerd aan de rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) in de context van de gezamenlijke toepassing van de artikelen 13 en 3 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens (EVRM).<sup>51</sup>

67. Volgens artikel 46, lid 3, van richtlijn 2013/32 is een rechtsmiddel doeltreffend indien het een „volledig en ex nunc onderzoek van zowel de feitelijke als juridische gronden omvat” en, „indien van toepassing”, een „onderzoek van de behoefte aan internationale bescherming overeenkomstig richtlijn 2011/95/EU”.

68. Het EHRM heeft al lang geleden geoordeeld dat het vereiste van een „volledig [...] onderzoek” niet beperkt blijft tot de eerbiediging van de toepasselijke rechtsregels, maar zich uitstrekt tot de vaststelling en de beoordeling van de feiten. Het belang van artikel 3 EVRM en de onomkeerbaarheid van de schade die in geval van schending kan worden berokkend, eisen volgens dit Hof dat de middelen die betrekking hebben op het risico van de in dit artikel verboden behandelingen, worden onderworpen

46 Zie onder andere arresten van 4 juli 2006, *Adeneler e.a.* (C-212/04, EU:C:2006:443, punten 122 en 123), en 23 april 2009, *VTB-VAB en Galatea* (C-261/07 en C-299/07, EU:C:2009:244, punt 37). De verwijzende rechter refereert eveneens aan het standpunt van advocaat-generaal Mazák in de zaak *Kadzoev* (C-357/09 PPU, EU:C:2009:691, punten 32-35).

47 Zie arrest van 23 april 2009, *VTB-VAB en Galatea* (C-261/07 en C-299/07, EU:C:2009:244, punt 37).

48 Zie echter arrest van 26 juli 2017, *Sacko* (C-348/16, EU:C:2017:591), waarin het Hof de prejudiciële vraag van het Tribunale di Milano heeft beantwoord zonder eerst te onderzoeken of richtlijn 2013/12 *ratione temporis* van toepassing was op de procedure van onderzoek van het verzoek om internationale bescherming van *Sacko* (dat vóór 20 juli 2015 was ingediend, maar na die datum was afgewezen).

49 Dit betreft twee andere verzoeken om een prejudiciële beslissing van de Administrativen Sad Sofia-grad (zaken C-652/16 en C-56/17), een verzoek om een prejudiciële beslissing van het hooggerechtshof van de Slowaakse Republiek in een context waarin meerdere achtereenvolgende afwijzingen van verzoeken om internationale bescherming steeds op verzoek van de verzoeker nietig zijn verklaard, met betrekking tot dewelke de verwijzende rechter zich afvraagt of het recht op een daadwerkelijk rechtsmiddel is geëerbiedigd (C-113/17), een Hongaars verzoek om een prejudiciële beslissing (C-556/17) en een verzoek om een prejudiciële beslissing van de Nederlandse Raad van State (nieuwe asielmotieven) (C-586/17).

50 De tweede volzin van overweging 27 van richtlijn 2005/85 luidt als volgt: „Of het om een daadwerkelijk rechtsmiddel gaat, hangt, ook wat het onderzoek van de relevante feiten betreft, af van het – als één geheel beschouwde – bestuurlijke en justitiële systeem van elke lidstaat.”

51 Zoals bekend, bevat artikel 3 het verbod van foltering en onmenselijke of vernederende behandelingen of bestraffingen, en behelst artikel 13 het recht op een daadwerkelijk rechtsmiddel in geval van schending van de rechten en vrijheden die in dat verdrag zijn vermeld.

aan een „nauwgezette controle”<sup>52</sup> en een „onafhankelijk”, „streng”<sup>53</sup> en volledig<sup>54</sup> onderzoek, om van een daadwerkelijk rechtsmiddel te kunnen spreken. Een dergelijk onderzoek „moet het mogelijk maken om elke twijfel over de ongegrondheid van het verzoek om bescherming, hoe rechtmatig ook, weg te nemen, ongeacht de omvang van de bevoegdheid van de met de controle belaste autoriteit.”<sup>55</sup> Het vereiste van een volledig onderzoek impliceert dat de toetsing door de rechter verder gaat dan de controle of de feiten of de bewijselementen niet zijn verdraaid en of er geen sprake is van een kennelijk onjuiste beoordeling.

69. Artikel 46, lid 3, van richtlijn 2013/32 bepaalt eveneens dat een volledig onderzoek van zowel de feitelijke als juridische gronden „ex nunc” plaatsvindt, dat wil zeggen niet op grond van de omstandigheden die de autoriteit die de bestreden handeling heeft vastgesteld, op het tijdstip van de vaststelling daarvan kende of had moeten kennen, maar op grond van de omstandigheden op het tijdstip waarop de rechter uitspraak doet.<sup>56</sup> Dit houdt enerzijds in dat de verzoeker zich kan beroepen op nieuwe gegevens die hij niet heeft aangevoerd voor de autoriteit die het verzoek om internationale bescherming heeft behandeld<sup>57</sup>, en anderzijds, dat de rechter die het beroep behandelt, de mogelijkheid heeft om ambtshalve voor de beoordeling van de situatie van de verzoeker relevante gegevens te verzamelen.

70. Wat het onderzoek van de „behoefte aan internationale bescherming van de verzoeker” betreft – die ook in de norm van artikel 46, lid 3, van richtlijn 2013/32 is opgenomen –, impliceert dat de rechter de mogelijkheid heeft om, indien hij meent over alle daartoe benodigde gegevens te beschikken („indien van toepassing”), te beslissen over de vraag die aan elke in artikel 46, lid 1, van richtlijn 2013/32 vermelde beslissing ten grondslag ligt, namelijk of de verzoeker recht heeft op toekenning van de vluchtelingenstatus of de subsidiairebeschermingsstatus.

71. In dit verband moet in herinnering worden gebracht dat de erkenning van de vluchtelingenstatus „declaratoire kracht”<sup>58</sup> en geen rechtscheppende kracht heeft. Dit impliceert, aldus het Hof in het arrest van 24 juni 2015, H. T. (C-373/13, EU:C:2015:413, punt 63)<sup>59</sup>, dat de lidstaten – en dus de nationale autoriteiten die bevoegd zijn om asiolverzoeken te behandelen – deze status moeten toekennen aan een persoon die voldoet aan de minimumvereisten van het Unierecht, en „in dit opzicht geen enkele beoordelingsbevoegdheid bezitten”. Bij de behandeling van verzoeken om internationale bescherming verrichten deze autoriteiten dus een juridische kwalificatie van de feiten, hetgeen niet impliceert dat zij enige administratieve beoordelingsbevoegdheid uitoefenen. Indien de rechter meent dat die kwalificatie onjuist is, moet hij, indien dit mogelijk is op basis van de gegevens waarover hij beschikt, de behoeften aan internationale bescherming van de verzoeker overeenkomstig artikel 46, lid 3, van richtlijn 2013/32 zelf kunnen onderzoeken, zonder verplicht te zijn om het dossier naar het bestuursorgaan terug te verwijzen. Indien hij op grond van dit onderzoek tot de slotsom komt dat de verzoeker voldoet aan de criteria om als vluchteling te worden aangemerkt of om subsidiaire bescherming te genieten, moet hij, indien hij op grond van het nationale recht niet

52 Zie arrest EHRM van 12 april 2005, Chamaiev e.a. tegen Georgië en Rusland (ECLI:CE:ECHR:2005:0412JUD003637802, punt 448).

53 Arresten EHRM van 11 juli 2000, Jabari tegen Turkije (ECLI:CE:ECHR:2000:0711JUD004003598, punt 50), en 21 januari 2011, M.S.S tegen België (ECLI:CE:ECHR:2011:0121JUD003069609, punten 293 en 388).

54 Zie in die zin arrest EHRM van 2 oktober 2012, Singh e.a. tegen België (ECLI:CE:ECHR:2012:1002JUD003321011, punt 103). Zie ook arresten van 28 juli 2011, Samba Diouf (C-69/10, EU:C:2011:524, punt 56), en 31 januari 2013, HID en BA (C-175/11, EU:C:2013:45, punt 75).

55 Arrest EHRM van 2 oktober 2012, Singh e.a. tegen België (ECLI:CE:ECHR:2012:1002JUD003321011, punt 103). In dezelfde zin heeft het Hof in zijn arrest van 28 juli 2011, Samba Diouf (C-69/10, EU:C:2011:524, punt 56) geoordeeld dat „de gronden waarop de bevoegde instantie het asiolverzoek als ongegrond heeft afgewezen, door de nationale rechter grondig [moeten] kunnen worden getoetst”.

56 Zie in die zin arrest EHRM van 2 oktober 2012, Singh e.a. tegen België (ECLI:CE:ECHR:2012:1002JUD003321011, punt 91).

57 Zie in die zin arrest EHRM van 21 januari 2011, M.S.S tegen België (ECLI:CE:ECHR:2011:0121JUD003069609, punt 389).

58 Zie overweging 21 van richtlijn 2011/95. Logischerwijs moet ook de erkenning van de subsidiairebeschermingsstatus dezelfde aard hebben.

59 Het Hof heeft zich bij die gelegenheid gebaseerd op overweging 14 van richtlijn 2004/83, waar in vergelijkbare bewoordingen staat te lezen: „De erkenning van de vluchtelingenstatus heeft declaratoire kracht.”

bevoegd is om het besluit te nemen waarbij internationale bescherming wordt toegekend, en het bestreden besluit dus niet kan herzien, in elk geval de bevoegdheid hebben om bindende instructies te geven over de behoefte aan internationale bescherming van de verzoeker, waaraan de autoriteit die bevoegd is om deze maatregel te nemen, zich dient te conformeren.

72. Gelet op het bovenstaande ben ik van mening dat, indien artikel 46, lid 3, van richtlijn 2013/32 van toepassing is op de feiten in het hoofdgeding, de verwijzende rechter de regels van de APK in de mate van het mogelijke aldus moet uitleggen dat hij in een situatie als die van Alheto bevoegd is om uitspraak te doen op het verzoek om internationale bescherming tegen de achtergrond van artikel 12, lid 1, onder a), van richtlijn 2011/95 en, indien een dergelijke uitlegging niet mogelijk is, om die regels van de APK buiten toepassing te laten die in de weg staan aan de uitvoering van dit onderzoek.

73. Mijns inziens kan, om de in punt 65 van deze conclusie genoemde redenen, hetzelfde resultaat niet worden bereikt op basis van artikel 39 van richtlijn 2005/85.

### *E. Vijfde prejudiciële vraag*

74. Met de vijfde prejudiciële vraag wenst de verwijzende rechter in wezen van het Hof te vernemen of de bijstand die het UNRWA binnen haar operationele gebied verleent, kan worden aangemerkt als een vorm van „voldoende bescherming” in de zin van artikel 35, eerste alinea, onder b), van richtlijn 2013/32. Uit de verwijzingsbeslissing blijkt dat deze vraag is gesteld met het oog op de beoordeling of Jordanië in de omstandigheden van het hoofdgeding kan worden aangemerkt als het „eerste land van asiel” van Alheto. Indien dat inderdaad het geval is, is het verzoek om internationale bescherming van laatstgenoemde volgens de verwijzende rechter mogelijk niet-ontvankelijk op grond van artikel 33 van richtlijn 2013/32.

75. Alvorens deze vraag te beantwoorden, herinner ik eraan dat in artikel 35, eerste alinea, onder b), van richtlijn 2013/32 de tekst van artikel 26, eerste alinea, onder b), van richtlijn 2005/85, die aan richtlijn 2013/32 voorafging, is overgenomen. Aangezien, zoals in de punten 58 tot en met 63 van deze conclusie is uiteengezet, alleen de overeenkomstig richtlijn 2005/85 vastgestelde bepalingen van Bulgaars recht van toepassing zijn op het verzoek om internationale bescherming van Alheto, moet de vijfde prejudiciële vraag, na herformulering, worden geacht betrekking te hebben op uitlegging van artikel 26, eerste alinea, onder b), van deze richtlijn.

76. Artikel 25, lid 1, van richtlijn 2005/85 bepaalde – net als het huidige artikel 33, lid 1, van richtlijn 2013/32 – dat de lidstaten niet verplicht zijn een asielverzoek inhoudelijk te onderzoeken indien dit verzoek op een van de in lid 2 van dat artikel genoemde gronden niet-ontvankelijk wordt geacht. Een van deze gronden – onder b) – is de omstandigheid dat een derde land ingevolge artikel 26 van richtlijn 2005/85 als „eerste land van asiel” van de verzoeker wordt beschouwd. In dit artikel worden in de eerste alinea onder a) en b) twee verschillende situaties genoemd waarin een derde land als „eerste land van asiel” van de verzoeker kan worden beschouwd. De eerste situatie is die waarin de asielzoeker „in dat land is erkend als vluchteling” en hij die bescherming nog kan genieten. De tweede situatie is die waarin de asielzoeker „anderszins voldoende bescherming geniet in dat land, met inbegrip van het genot van het beginsel van non-refoulement”.

77. Uit de verwijzingsbeslissing blijkt<sup>60</sup> dat de tweede situatie van artikel 26, eerste alinea, onder b), van richtlijn 2005/85 niet is opgenomen in de versie van artikel 13, lid 2, ZUB die op het verzoek van Alheto van toepassing is. Zoals de verwijzende rechter heeft uiteengezet, heeft de Bulgaarse wetgever bij de omzetting van deze richtlijn in nationaal recht besloten, de mogelijkheid om een asielverzoek overeenkomstig artikel 25, lid 2, onder b), van deze richtlijn niet-ontvankelijk te verklaren te beperken tot het geval waarin de verzoeker de vluchtelingenstatus al geniet in een veilig derde land. Uit de

<sup>60</sup> Punt 49 van deze beslissing.

verwijzingsbeslissing kan worden afgeleid dat deze wetgever pas bij de omzetting van richtlijn 2013/32 in nationaal recht in artikel 13, lid 2, punt 2, ZUB ook de niet-ontvankelijkheidsgrond heeft ingevoegd dat de verzoeker in een derde land „voldoende bescherming geniet [...], met inbegrip van het genot van het beginsel van non-refoulement”. Deze versie van artikel 13, lid 2, punt 2, ZUB is echter niet van toepassing op de feiten van het hoofdgeding.

78. Volgens artikel 5 van richtlijn 2005/85 kunnen de lidstaten „gunstigere normen voor de procedures voor de toekenning of intrekking van de vluchtelingenstatus invoeren of handhaven, voor zover die verenigbaar zijn met deze richtlijn”. Uit de bewoordingen van artikel 25, lid 1, van richtlijn 2005/85 blijkt dat de lidstaten de *mogelijkheid* hadden, en niet verplicht waren, om in hun nationale procedures voor de behandeling van asielverzoeken de niet-ontvankelijkheidsgronden van lid 2 van dit artikel op te nemen, terwijl uit overweging 22 van deze richtlijn kan worden afgeleid dat artikel 25 daarvan een *uitzondering* vormt op de regel dat de bevoegde autoriteiten van de lidstaten alle asielverzoeken op de inhoud moeten onderzoeken.<sup>61</sup>

79. Hieruit volgt dat de Bulgaarse wetgever bij de omzetting van richtlijn 2005/85 in nationaal recht rechtmatig kon beslissen, zoals hij heeft gedaan, om niet alle niet-ontvankelijkheidsgronden van artikel 25, lid 2, van richtlijn 2005/85 over te nemen, en met name niet de grond die voortvloeit uit artikel 25, lid 2, onder b), juncto artikel 26, eerste alinea, onder b), van deze richtlijn.<sup>62</sup>

80. Aangezien het verzoek om internationale bescherming van Alheto uit hoofde van het Bulgaarse recht, dat op de behandeling van dit verzoek van toepassing is, in elk geval niet niet-ontvankelijk kon worden verklaard op de in artikel 25, lid 2, onder b), juncto artikel 26, eerste alinea, onder b), van richtlijn 2005/85 genoemde grond, is de vijfde prejudiciële vraag in deze omstandigheden, omdat zij, zoals geherformuleerd, betrekking heeft op de uitlegging van deze bepalingen, een louter hypothetische vraag en daarom niet-ontvankelijk.<sup>63</sup>

81. De volgende overwegingen worden dan ook uitsluitend subsidiair geformuleerd.

82. Artikel 26, eerste alinea, onder b) van richtlijn 2005/85 moet worden gelezen tegen de achtergrond van de reeds aangehaalde overweging 22 van deze richtlijn, volgens welke de lidstaten de beoordeling op de inhoud van een verzoek om internationale bescherming achterwege kunnen laten „indien redelijkerwijs kan worden aangenomen dat een ander land [...] voldoende bescherming zal verlenen”, met name „indien een eerste land van asiel de verzoeker de vluchtelingenstatus of anderszins voldoende bescherming heeft verleend en indien de verzoeker opnieuw in dat land zal worden toegelaten”.

83. Uit deze overweging blijkt duidelijk dat alleen bescherming *die wordt verleend door het land dat wordt gekwalificeerd als eerste land van asiel* van de verzoeker, in aanmerking kan worden genomen voor de toepassing van de niet-ontvankelijkheidsgrond bedoeld in artikel 25, lid 2, onder b), juncto artikel 26, eerste alinea, onder b), van richtlijn 2005/85. En dat kan ook niet anders, aangezien de bescherming tegen refoulement, een onderdeel van de bescherming waarnaar artikel 26, eerste alinea,

<sup>61</sup> Hetzelfde geldt thans voor artikel 33, lid 1, van richtlijn 2013/32 (zie overweging 43 van deze richtlijn, waarvan de bewoordingen overeenkomen met die van overweging 22 van richtlijn 2005/85). Ik wijs er evenwel op dat het voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van een gemeenschappelijke procedure voor internationale bescherming in de Unie en tot intrekking van richtlijn 2013/32/EU (COM/2016/0467 final) in zijn artikel 36, lid 1, onder a), voor de lidstaten de verplichting bevat om de ontvankelijkheid van het verzoek om internationale bescherming te beoordelen op basis van de grond die is gebaseerd op het begrip „eerste land van asiel” zoals gedefinieerd in artikel 44 van dit voorstel.

<sup>62</sup> Uit een vergelijkend onderzoek van de UNHCR blijkt overigens dat Bulgarije niet alleen artikel 26, eerste alinea, onder b), van richtlijn 2005/85 niet in nationaal recht heeft omgezet, maar ook het begrip „eerste land van asiel” in de praktijk in elk geval tot 2010 niet heeft toegepast, en dat de omstandigheid dat een verzoeker in een derde land de vluchtelingenstatus geniet, eerder wordt beschouwd als een grond voor afwijzing ten gronde van het asielverzoek dan als een reden om het verzoek niet-ontvankelijk te verklaren. Zie UNHCR, *Improving asylum procedures: comparative analysis and recommendations for law and practice, detailed research on key asylum procedures*, maart 2010, blz. 285, te vinden op <http://www.unhcr.org/4c7b71039.pdf>.

<sup>63</sup> Zie onder andere beschikking van 22 juni 2017, Fondul Proprietatea (C-556/15 en C-22/16, niet gepubliceerd, EU:C:2017:494, punten 20 en 21).

onder b), van richtlijn 2005/85 verwijst, uitsluitend kan worden gegarandeerd door het land waarnaar de verzoeker zou terugkeren, mits hij opnieuw tot het grondgebied van dat land wordt toegelaten, indien zijn verzoek niet-ontvankelijk werd verklaard op grond van artikel 25, lid 2, onder b), van deze richtlijn. Een orgaan als het UNRWA kan bijstand en basisvoorzieningen bieden die deels vergelijkbaar zijn met die welke overheidsautoriteiten in het kader van een regeling van internationale of humanitaire bescherming verlenen, doch het kan de personen die onder zijn werkgebied vallen, niet de garantie bieden dat zij, indien zij het grondgebied waar zij hun gewone verblijfplaats hadden, om redenen buiten hun wil hebben verlaten om naar een ander land te reizen binnen het gebied waar dit orgaan werkzaam is, niet door dit land worden teruggestuurd naar het gebied dat zij hebben verlaten.

84. Bovendien moet op basis van de samenhang tussen het bepaalde onder a) en b) van de eerste alinea van artikel 26 van richtlijn 2005/85 worden vastgesteld dat alleen bescherming in de vorm van toekenning aan de verzoeker, door het land dat als eerste land van asiel wordt beschouwd, van een specifieke status die weliswaar niet de inhoud heeft van de vluchtelingenstatus zoals gedefinieerd in de toepasselijke internationale instrumenten, maar hem toch daadwerkelijk beschermt<sup>64</sup>, met name tegen refoulement<sup>65</sup>, kan worden aangemerkt als „voldoende bescherming” in de zin van artikel 26, eerste alinea, onder b), van deze richtlijn. Met andere woorden, net zoals de loutere mogelijkheid voor de verzoeker om de vluchtelingenstatus aan te vragen en te verkrijgen niet volstaat om het betrokken land te kunnen aanmerken als het eerste land van asiel in de zin van het bepaalde onder a) van dit artikel, volstaat de loutere vaststelling van een beschermingsregeling waartoe de verzoeker toegang zou hebben indien hij opnieuw tot dat land wordt toegelaten, niet opdat het bepaalde onder b) van deze bepaling toepassing vindt, en zijn verzoek om internationale bescherming op grond van artikel 25, lid 2, onder b), van richtlijn 2005/85 niet-ontvankelijk kan worden beschouwd.

85. Uit de verwijzingsbeslissing blijkt echter niet dat Alheto, die door Jordanië is gereisd en daar 23 dagen heeft verbleven alvorens naar Bulgarije te vertrekken, in dat land een bijzondere status geniet op grond waarvan zij met name kan worden beschermd tegen eventueel refoulement naar de Gazastrook.<sup>66</sup> Het enkele feit dat Alheto behoort tot een groep personen (bij het UNRWA geregistreerde Palestijnse vluchtelingen) die een bijzondere internationale status geniet die door Jordanië is erkend<sup>67</sup>, volstaat niet voor de toepassing van artikel 25, lid 2, onder b), van richtlijn 2005/85, omdat de voorwaarden die deze bepaling stelt voor de mogelijkheid voor lidstaten om een verzoek om internationale bescherming niet-ontvankelijk te verklaren, moeten worden gecontroleerd aan de hand van de *individuele situatie* van de verzoeker.

64 Volgens de aanbevelingen van het UNHCR zouden de lidstaten die het begrip „eerste land van asiel” toepassen, het begrip „voldoende bescherming” als bedoeld in artikel 26, eerste alinea, onder b), van richtlijn 2005/85, en thans artikel 35, eerste alinea, onder b), van richtlijn 2013/32, moeten uitleggen als „daadwerkelijke en werkelijk beschikbare” bescherming, zie UNHCR, *Improving asylum procedures: comparative analysis and recommendations for law and practice, detailed research on key asylum procedures*, maart 2010, blz. 282 en 291, te vinden op <http://www.unhcr.org/4c7b71039.pdf>. Zie ook UNHCR, *Summary Conclusions on the Concept of „Effective Protection” in the Context of Secondary Movements of Refugees and Asylum-Seekers Directive, (Lisbon Expert Roundtable, 9 en 10 december 2002)*, februari 2003, te vinden op <http://www.unhcr.org/protection/globalconsult/3e5f323d7/lisbon-expert-roundtable-summary-conclusions-concept-effective-protection.html>.

65 Ik herinner eraan dat, indien een asielzoeker wordt overgedragen aan een staat waar hij refoulement naar zijn staat van herkomst riskeert, er sprake is van indirect refoulement in strijd met artikel 33 van het Verdrag van Genève. Het eerste land van asiel moet dus reële garanties bieden dat dit beginsel ten aanzien van de verzoeker wordt geëerbiedigd. In dit verband wijs ik erop dat Jordanië, dat weliswaar een groot aantal Palestijnse vluchtelingen heeft opgevangen, het Verdrag van Genève niet heeft ondertekend.

66 In dit verband wijs ik erop dat meerdere gevallen van refoulement van – met name uit Syrië afkomstige – Palestijnse vluchtelingen zijn vastgesteld door Human Rights Watch in Jordanië; zie dienaangaande het Global Detention Project (GDP), *Immigration Detention in Jordan*, maart 2015, te vinden op de website: <http://www.refworld.org/docid/556738404.html>, blz. 11. Zie over de eerbiediging van het beginsel van non-refoulement door Jordanië ook Human Rights Watch, *World Report*, 2018, blz. 307.

67 Jordanië heeft aan de Palestijnen die de Gazastrook in 1967 hebben verlaten, een tijdelijk paspoort, een soort laissez-passer, afgegeven waarin staat dat zij hun woonplaats in Jordanië hebben. Zie over de werking van het tijdelijk paspoort de studie van A. Tiltne en H. Zhang, *Progress, challenges, diversity, Insights into the socio-economic conditions of Palestinian refugees in Jordan*, te vinden op de website [https://www.unrwa.org/sites/default/files/insights\\_into\\_the\\_socio-economic\\_conditions\\_of\\_palestinian\\_refugees\\_in\\_jordan.pdf](https://www.unrwa.org/sites/default/files/insights_into_the_socio-economic_conditions_of_palestinian_refugees_in_jordan.pdf), blz. 32. Uit deze studie blijkt dat uit de Gazastrook afkomstige Palestijnen zonder de Jordaanse nationaliteit, ook als zij een dergelijk paspoort hebben, in grote armoede leven en beperkte toegang hebben tot sociale voorzieningen, onderwijs en gezondheidszorg, zie met name blz. 258 en volgende. De registratie bij het UNRWA heeft volgens deze studie geen significante invloed op de toegang van deze personen tot bepaalde basisvoorzieningen; zie, met betrekking tot de gezondheidszorg, met name blz. 99 en volgende.

86. De verwijzingsbeslissing bevat evenmin aanwijzingen dat Alheto, als zij eenmaal naar Jordanië is teruggekeerd, toegang zal hebben tot de bescherming of bijstand van het UNRWA in dat land.

87. In dit verband herinner ik eraan dat het UNHCR in zijn richtsnoeren van december 2017 inzake de toepassing van artikel 1 D van het Verdrag van Genève op Palestijnse vluchtelingen<sup>68</sup> heeft gepreciseerd dat „geen enkele staat met zekerheid ervan kan uitgaan dat een Palestijnse vluchteling bescherming of bijstand van de UNRWA zal kunnen verkrijgen in een operationeel gebied [van dit orgaan] waarin hij nooit heeft gewoond of dat verschilt van de plaats waar hij vroeger zijn gewone verblijfplaats had”.<sup>69</sup> Indien een dergelijk vermoeden werd toegepast, zou dit volgens het UNHCR „onredelijke en onoverkomelijke hinderpalen voor de verzoeker” opwerpen en voorbijgaan aan de reële toestand van de internationale betrekkingen, die zijn gebaseerd op het beginsel van soevereiniteit van staten. Met andere woorden, de omstandigheid dat een bij het UNRWA geregistreerde asielzoeker de bijstand en bescherming van dat orgaan heeft genoten in het gebied waar hij zijn gewone verblijfplaats had voordat hij de Europese Unie binnenkwam, biedt geen enkele garantie dat hij deze bijstand en bescherming kan blijven genieten in een ander land binnen het operationele gebied van het UNRWA waarmee hij geen enkele eerdere binding heeft. In het geval van Alheto maakt de verwijzingsbeslissing geen melding van enige gezinsgerelateerde of andere binding met Jordanië.

88. Gelet op een en ander ben ik van mening dat er in de omstandigheden van het hoofdgeding niet voldoende garanties zijn dat Alheto toegang zal hebben tot de bijstand van het UNRWA in Jordanië indien zij opnieuw tot dat land werd toegelaten, en evenmin dat zij in deze staat „voldoende bescherming” zal genieten in de zin van artikel 26, eerste alinea, onder b), van richtlijn 2005/85.

89. Tot slot wijs ik erop dat het Verdrag van Genève weliswaar niet uitdrukkelijk bepaalt of uitsluit dat maatregelen worden genomen die ertoe strekken „elders bescherming” te verlenen (door de toepassing van begrippen als „eerste land van asiel” of „veilig derde land”), maar dat dergelijke maatregelen slechts verenigbaar met dit Verdrag kunnen worden geacht voor zover zij garanderen dat op de personen die als vluchteling in de zin van artikel 1 van dat Verdrag kunnen worden aangemerkt, de daarin neergelegde rechten kunnen genieten. Daarom moeten de autoriteiten van de lidstaat die verantwoordelijk is voor de behandeling van het verzoek om internationale bescherming, indien zij het begrip „eerste land van asiel” in de zin van artikel 26, eerste alinea, onder b), van richtlijn 2005/85 en artikel 35, eerste alinea, onder b), van richtlijn 2013/32 willen aanwenden, nagaan welke bescherming dat land werkelijk aan de verzoeker verleent, met name wanneer dat land, zoals in het geval van Jordanië, reeds een groot aantal vluchtelingen heeft opgevangen.<sup>70</sup>

#### ***F. De vierde en de zesde prejudiciële vraag***

90. Met de vierde prejudiciële vraag wenst de Administrativen sad Sofia-grad in wezen te vernemen of artikel 46, lid 3, van richtlijn 2013/32 de rechter bij wie beroep is ingesteld tegen een besluit houdende afwijzing van een verzoek om internationale bescherming, de mogelijkheid biedt om zich voor het eerst uit te spreken: i) over de ontvankelijkheid van het verzoek op basis van de gronden genoemd in artikel 33, lid 2, onder a) en c), van richtlijn 2013/32, ook indien het in artikel 34, lid 1, van richtlijn 2013/32 bedoelde onderhoud niet heeft plaatsgevonden; ii) over het refoulement van de verzoeker naar zijn land van herkomst of het land waar hij vroeger zijn gewone verblijfplaats had.

<sup>68</sup> Aangehaald in voetnoot 16 van deze conclusie.

<sup>69</sup> Zie paragraaf 22, punt IV, onder k) van deze richtsnoeren.

<sup>70</sup> Jordanië heeft ongeveer twee miljoen Palestijnse vluchtelingen en ontheemden opgevangen. Zie over de situatie van deze personen de studie van A. Tiltneš en H. Zhang, *Progress, challenges, diversity, Insights into the socio-economic conditions of Palestinian refugees in Jordan*, reeds aangehaald.

91. Deze prejudiciële vraag is mijns inziens in haar geheel niet-ontvankelijk om de in de punten 57 tot en met 63 van deze conclusie genoemde redenen. Onderdeel i) van deze prejudiciële vraag is ook niet-ontvankelijk om de in de punten 76 tot en met 80 van deze conclusie genoemde redenen.<sup>71</sup>

92. Wat onderdeel ii) betreft, merk ik louter subsidiair op dat de behandeling van een verzoek om internationale bescherming impliceert dat rekening wordt gehouden met de risico's waaraan de verzoeker zal worden blootgesteld indien hij wordt teruggestuurd naar het land van herkomst of het land waar hij zijn gewone verblijfplaats had voordat hij dit verzoek indiende, teneinde na te gaan of is voldaan aan de criteria voor toekenning van de vluchtelingenstatus of de status van internationale bescherming, en of het beginsel van non-refoulement in acht wordt genomen. Hieruit volgt dat, indien blijkt dat de bevoegde autoriteit deze risico's correct heeft beoordeeld in het kader van een onderzoek dat is uitgevoerd met inachtneming van de grondbeginselen en de waarborgen bedoeld in hoofdstuk II van richtlijn 2013/32, het loutere feit dat deze autoriteit in het besluit houdende afwijzing van het verzoek om internationale bescherming geen standpunt heeft ingenomen ten aanzien van de vraag of de verzoeker onmiddellijk uit de betrokken lidstaat kan worden gezet om te worden teruggestuurd naar zijn land van herkomst of naar het land waar hij vroeger zijn gewone verblijfplaats had, geen nalatigheid vormt die tot nietigverklaring van dit besluit kan leiden. In het kader van de bevoegdheden die hem uit hoofde van artikel 46, lid 3, van richtlijn 2013/32 zijn toegekend, kan de rechter waarbij beroep tegen dit besluit is ingesteld, indien hij zulks passend acht, zich voor het eerst uitspreken over deze kwestie. Het is duidelijk dat, om de eerbiediging van het beginsel van non-refoulement te garanderen, de situatie van de verzoeker hoe dan ook door de bevoegde autoriteit in aanmerking moet worden genomen op het tijdstip waarop tot uitzetting wordt besloten en voordat de uitzetting plaatsvindt.

93. Met de zesde prejudiciële vraag wenst de verwijzende rechter in wezen van het Hof te vernemen welke bevoegdheden de rechter waarbij beroep tegen een besluit houdende afwijzing van een verzoek om internationale bescherming is ingesteld, uit hoofde van artikel 46, lid 3, van richtlijn 2013/32 heeft, en met name of deze rechter uitsluitend de rechtmatigheid van de bestreden maatregel dient te controleren dan wel ook uitspraak kan doen over de behoefte aan internationale bescherming van de verzoeker, en dit ook indien een dergelijke bescherming volgens het nationale recht alleen bij besluit van het bestuursorgaan kan worden verleend.

94. Ook deze prejudiciële vraag is niet-ontvankelijk om de in de punten 57 tot en met 63 van deze conclusie genoemde redenen. Inhoudelijk verwijs ik naar mijn subsidiaire overwegingen in de punten 74 en 75 van deze conclusie.

#### **IV. Conclusie**

95. Gelet op een en ander geef ik het Hof in overweging, de derde, de vierde, de vijfde en de zesde prejudiciële vraag van de Administrativen sad Sofia-grad (bestuursrechter in eerste aanleg Sofia, Bulgarije) niet-ontvankelijk te verklaren, en de eerste en de tweede vraag te beantwoorden als volgt:

„Richtlijn 2011/95/EU van het Europees Parlement en de Raad 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,

<sup>71</sup> Ondanks een verwijzing in de motivering van de verwijzingsbeslissing naar het begrip „veilig derde land” in de zin van artikel 38 van richtlijn 2013/32, blijkt uit de tekst van de vierde prejudiciële vraag van de Administrativen sad Sofia-grad niet dat deze rechter het Hof ook een vraag wil stellen over de niet-ontvankelijkheidsgrond van artikel 33, lid 2, onder c), van richtlijn 2013/32.

moet aldus worden uitgelegd dat het verzoek om internationale bescherming van een bij het UNRWA geregistreerde staatloze van Palestijnse afkomst die, vóór hij de Unie is binnengekomen, woonachtig was in het gebied waar dit orgaan werkzaam is, moet worden beoordeeld op basis van artikel 12, lid 1, onder a), van deze richtlijn.

Artikel 12, lid 1, onder a), tweede volzin van richtlijn 2011/95 bevat een bepaling die voldoende nauwkeurig en onvoorwaardelijk is om door de betrokkenen voor de nationale rechters te kunnen worden ingeroepen. De omstandigheid dat een handeling van Unierecht met rechtstreekse werking niet door de betrokken partij is ingeroepen, staat niet eraan in de weg dat de nationale rechter deze bepaling rechtstreeks toepast indien hij dat noodzakelijk acht.”