



## Rättsfallssamlingen

FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT  
PAOLO MENGOZZI  
föredraget den 17 maj 2018<sup>1</sup>

**Mål C-585/16**

**Serin Alheto**

**mot**

**Zamestnik-predsdatel na Darzhavna agentsia za bezhantsite**

(begäran om förhandsavgörande från Administrativen sad Sofia-grad (Bulgarien))

”Begäran om förhandsavgörande – Område med frihet, säkerhet och rättvisa – Gränser, asyl och invandring – Normer för beviljande av flyktingstatus – Direktiven 2004/83 och 2011/95 – Person som åtnjuter skydd och bistånd från UNRWA – Prövning av ansökningar om internationellt skydd – Direktiven 2005/85 och 2013/32 – Frågan huruvida ansökan kan upptas till prövning – Första asyländ – Rätt till ett effektivt rättsmedel”

1. Den begäran om förhandsavgörande som är föremål för förevarande förslag till avgörande avser tolkningen av artikel 12.1 a i direktiv 2011/95<sup>2</sup> samt artiklarna 33.2 b, 34, 35 första stycket led b och 46.3 i direktiv 2013/32.<sup>3</sup> Begäran har framställts av Administrativen sad Sofia-Grad (förvaltningsdomstolen i Sofia, Bulgarien) inom ramen för ett överklagande ingivet av Serin Alheto, som är en statslös person av palestinskt ursprung, av det förvaltningsbeslut varigenom de bulgariska myndigheterna avslag hennes ansökan om internationellt skydd.

### **I. Tillämpliga bestämmelser**

#### **A. Internationell rätt**

##### *1. Konventionen angående flyktingars rättsliga ställning*

2. I artikel 1 D i konventionen angående flyktingars rättsliga ställning, som undertecknades i Genève den 28 juli 1951 och trädde i kraft den 22 april 1954 (nedan kallad Genèvekonventionen),<sup>4</sup> stadgas:

”Denna konvention är icke tillämplig på dem som för närvarande åtnjuta beskydd eller bistånd av andra Förenta Nationernas organ eller institutioner än Förenta Nationernas Höge Kommissarie för flyktingar [United Nations High Commissioner for Refugees, nedan kallad UNHCR].

1 Originalspråk: italienska.

2 Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/95/EU av den 13 december 2011 om normer för när tredjelandsmedborgare eller statslösa personer ska anses berättigade till internationellt skydd, för en enhetlig status för flyktingar eller personer som uppfyller kraven för att betecknas som subsidiärt skyddsbehövande, och för innehållet i det beviljade skyddet (omarbetning), EUT L 337, 2011, s. 9.

3 Europaparlamentets och rådets direktiv 2013/32/EU av den 26 juni 2013 om gemensamma förfaranden för att bevilja och återkalla internationellt skydd (omarbetning), EUT L 180, 2013, s. 60.

4 Genèvekonventionen kompletterades genom protokollet angående flyktingars rättsliga ställning, som antogs den 31 januari 1967 och trädde i kraft den 4 oktober 1967.

Därest sådant beskydd eller bistånd, av vilken anledning det vara må, skulle upphöra utan att nu ifrågavarande personers ställning blivit slutgiltigt reglerad enligt tillämpliga, av Förenta Nationernas generalförsamling antagna resolutioner, skola vederbörande utan vidare äga åtnjuta de i denna konvention stadgade förmånerna.”

## 2. Förenta nationernas hjälporganisation för palestinaflyktingar

3. Förenta nationernas hjälporganisation för palestinaflyktingar (United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East, nedan kallat UNRWA) inrättades till följd av 1948 års arab-israeliska konflikt genom FN:s generalförsamlings resolution nr 302(IV) av den 8 december 1949. Organets uppdrag är att ge palestinska flyktingar som omfattas av dess behörighetsområde hjälp, hälso- och sjukvård, socialt stöd, mikrofinansiering, utbildning och bistånd i nödsituationer, även under perioder av väpnad konflikt, samt att förbättra förhållandena i de läger som tar emot dessa flyktingar.<sup>5</sup> För närvarande är cirka 5 miljoner palestinska flyktingar registrerade vid UNRWA. Nämnda organs verksamhetsområde består av Syrien, Gazaremsan, Libanon, Jordanien och Västbanken (inklusive östra Jerusalem). I avsaknad av en lösning på den palestinska flyktingfrågan har UNRWA:s mandat förnyats regelbundet. Det nuvarande mandatet löper ut den 30 juni 2020.<sup>6</sup>

4. UNRWA är ett annat organ inom Förenta nationerna än UNHCR som avses i artikel 1 D i Genèvekonventionen och artikel 12.1 a i direktiv 2011/95.<sup>7</sup>

## B. Unionsrätt

### 1. Direktiv 2011/95

5. Enligt artikel 12.1 a första meningen i direktiv 2011/95, under rubriken ”Undantag”, kan en tredjelandsmedborgare eller en statslös person inte anses som flykting om ”han eller hon omfattas av artikel 1 D i Genèvekonventionen, som handlar om skydd eller bistånd från andra organ eller kontor inom Förenta nationerna än UNHCR”. I andra meningen i artikel 12.1 a stadgas att ”om sådant skydd eller bistånd av något skäl har upphört, utan att de berörda personernas ställning har fastställts slutgiltigt i enlighet med de relevanta resolutioner som antagits av FN:s generalförsamling, ska dessa personer automatiskt komma i åtnjutande av förmånerna i detta direktiv”.

### 2. Direktiv 2013/32

6. Med stöd av artikel 33.1 i direktiv 2013/32 behöver inte medlemsstaterna pröva om sökanden uppfyller kraven för internationellt skydd enligt direktiv 2011/95, om en ansökan inte anses kunna tas upp till prövning enligt punkt 2 i denna artikel. Enligt artikel 33.2 b i nämnda direktiv får medlemsstaterna anse att en ansökan om internationellt skydd inte kan tas upp till prövning bland annat om ”ett land som inte är en medlemsstat betraktas som första asylland för sökanden enligt artikel 35” i direktivet. I sistnämnda artikel första stycket preciseras att ”[e]tt land kan betraktas som första asylland för en enskild sökande, om a) han eller hon har erkänts som flykting i landet och fortfarande kan erhålla detta skydd, eller b) han eller hon åtnjuter annat tillräckligt skydd i landet, inbegripet enligt principen om ’non-refoulement’”.

<sup>5</sup> Se UNRWA:s webbplats på adressen <https://www.unrwa.org/who-we-are>. UNRWA varken äger eller driver flyktingläger. Följaktligen omfattas dessa enbart av värdlandets myndigheters ansvarsområde, <https://www.unrwa.org/palestine-refugees>.

<sup>6</sup> Se <https://www.unrwa.org/who-we-are/frequently-asked-questions>. Se, angående UNRWA:s roll, senast FN:s generalförsamlings resolution nr 72/82 av den 7 december 2017.

<sup>7</sup> Se dom av den 17 juni 2010, Bolbol (C-31/09, EU:C:2010:351, punkt 44).

7. I enlighet med artikel 46.1 a led i) i direktiv 2013/32 "[ska medlemsstaterna] se till att sökande har rätt till ett effektivt rättsmedel inför domstol mot ... [e]tt beslut som fattats om en ansökan om internationellt skydd, inbegripet ett beslut ... att anse en ansökan ogrundad med avseende på flyktingstatus och/eller subsidiärt skydd". I artikel 46.3 stadgas att "[i] syfte att fullgöra skyldigheterna i punkt 1 ska medlemsstaterna se till att ett effektivt rättsmedel medför full omprövning och prövning av det aktuella behovet av såväl de faktiska som de rättsliga omständigheterna, däribland, i förekommande fall, en prövning av behovet av internationellt skydd i enlighet med direktiv 2011/95/EU, åtminstone när handläggningen av överklagandet sker vid domstol eller tribunal i första instans".

### C. Nationell rätt

8. I Bulgarien prövas ansökningar om internationellt skydd enligt Zakon za ubezhishteto i bezhantsite (asyl- och flyktinglagen, nedan kallad ZUB). Direktiven 2011/95 och 2013/32 har införlivats med den bulgariska lagstiftningen genom två lagar om ändring av ZUB som trädde i kraft den 16 oktober respektive den 28 december 2015.<sup>8</sup> I ZUB stadgas två former för internationellt skydd, nämligen beviljande av flyktingstatus (artikel 8 ZUB) och humanitär status (artikel 9 ZUB), vilken motsvarar status som alternativt skyddsbehövande enligt direktiv 2011/95.

9. Enligt artikel 6 ZUB, i nu gällande lydelse, utövas de befogenheter som följer av denna lag av Darzhavna agentsia za bezhantsite (den statliga byrån för flyktingar, nedan kallad DAB). Denna myndighet fastställer samtliga faktorer och relevanta faktiska omständigheter för prövning av en ansökan om internationellt skydd.

10. I artikel 12.1 ZUB, i nu gällande lydelse, stadgas:

"En utlänning kan inte ges flyktingstatus om

...

4. han eller hon åtnjuter skydd eller bistånd från andra organ eller kontor inom Förenta nationerna än [UNHCR]; om sådant skydd eller bistånd av något skäl inte har upphört<sup>9</sup> och den berörda personens ställning inte har fastställts slutgiltigt i enlighet med de relevanta resolutioner som antagits av FN, kan denna person till fullo omfattas av [Genève]konventionen."

11. I artikel 12.1 ZUB, i den lydelse som var i kraft innan lagen om införlivande av direktiv 2011/95 trädde i kraft, vilken infördes i ZUB år 2007 genom lagen om införlivande av direktiv 2004/83,<sup>10</sup> stadgades:

"En utlänning kan inte ges flyktingstatus om

4. han eller hon åtnjuter skydd eller bistånd från andra organ eller kontor inom Förenta nationerna än [UNHCR] och om sådant skydd eller bistånd inte har upphört och den berörda personens ställning inte har fastställts i enlighet med den relevanta resolution som antagits av FN."

<sup>8</sup> Det rör sig om kompletterande bestämmelser om ändring och komplettering av ZUB, som publicerades i DV nr 80 av 2015, och kompletterande bestämmelser om ändring och komplettering av ZUB, som publicerades i DV nr 101 av 2015.

<sup>9</sup> Den nu gällande lydelsen av artikel 12.1 ZUB, som nästan ordagrant återger artikel 12.1 a i direktiv 2011/95, avviker från sistnämnda på så sätt att den negativa formuleringen "inte har upphört" används i stället för den positiva formuleringen "har upphört".

<sup>10</sup> Rådets direktiv 2004/83/EG av den 29 april 2004 om miniminormer för när tredjelandsmedborgare eller statslösa personer skall betraktas som flyktingar eller som personer som av andra skäl behöver internationellt skydd samt om dessa personers rättsliga ställning och om innehållet i det beviljade skyddet (EUT L 304, 2004, s. 12). Den lag som införlivade nämnda direktiv med bulgarisk lagstiftning publicerades i DV nr 52 av 2007.

12. Enligt artikel 13.2 punkterna 2 och 3 ZUB, i nu gällande lydelse, inleds förfarandet för beviljande av internationellt skydd inte, eller avbryts, om utlänningsen ”åtnjuter skydd som flykting som har beviljats av ett tredjeland eller ett annat faktiskt skydd, inbegripet enligt principen om ’non-refoulement’, och som han eller hon fortfarande åtnjuter, förutsatt att han eller hon åter kommer att släppas in i landet” eller om utlänningsen ”kommer från ett säkert tredjeland, förutsatt att han eller hon åter kommer att släppas in i landet”.

13. I artikel 13.2 punkt 2 [ZUB], i den lydelse som var i kraft innan direktiv 2013/32 införlivades med nationell rätt, stadgades:

”2. Förfarandet för beviljande av flyktingstatus eller humanitär status inleds inte eller avbryts när [sökanden] har:

...

2. en flyktingstatus som har beviljats av ett säkert tredjeland, förutsatt att han eller hon åter kommer att släppas in i landet.”

14. Enligt den lydelse av artikel 13 punkt 13 ZUB som gällde innan lagarna om införlivande av direktiv 2013/32 trädde i kraft fastställdes att ansökan om beviljande av flyktingstatus eller humanitär status skulle avslås som uppenbart ogrundad om kraven i artikel 8.1 och 8.9 eller artikel 9.1, 9.6 och 9.8 ZUB inte var uppfyllda och om utlänningsen kom ”från ett säkert ursprungsland eller ett säkert tredjeland som är upptaget på den gemensamma minimiförteckning som har antagits av Europeiska unionens råd eller de nationella förteckningar som har antagits av Ministerrådet”. I artikel 13 punkt 3 ZUB preciserades att enbart den omständigheten att sökanden kom från ett säkert ursprungsland eller ett säkert tredjeland inte i sig utgjorde skäl för att fastställa att hans eller hennes ansökan var uppenbart ogrundad.

15. I enlighet med artikel 75.2 ZUB, i nu gällande lydelse, ”beaktas alla relevanta uppgifter, utsagor eller handlingar angående sökandens ställning ... under bedömningen av en ansökan om internationellt skydd”.<sup>11</sup>

16. Om inte annat följer av annan lag tillämpas Administrativnoprotsesualen Kodeks (förvaltningsprocesslagen, nedan kallad APK) enligt dess artikel 2.1 på de administrativa förfarandena vid samtliga bulgariska myndigheter. I artikel 168.1 APK definieras omfattningen av domstolsprövningen för det fall att ett förvaltningsbeslut överklagas till en domstol eller tribunal i första instans med följande ordalydelse: ”Domstolen begränsar sig inte till att pröva de grunder som har anförts av klaganden, utan ska mot bakgrund av de bevis som har lämnats in av parterna bedöma om det angripna förvaltningsbeslutet är rättsenligt utifrån samtliga hänsyn som föreskrivs i artikel 146” APK.

17. Mot bakgrund av artikel 172.2 APK kan ”domstolen fastställa att det angripna förvaltningsbeslutet är ogiltigt, upphäva beslutet helt eller delvis, ändra beslutet eller ogilla överklagandet”. I artikel 173.1 APK preciserats att ”om frågan inte behandlas av förvaltningsmyndigheten fattar domstolen, efter att ha fastställt att det angripna beslutet är ogiltigt eller efter att ha upphävt det, beslut i sak”. I punkt 2 i samma artikel stadgas att ”bortsett från de fall som nämns i punkt 1 återförvisar domstolen, om beslutet är ogiltigt på grund av bristande behörighet eller om domstolen med hänsyn tagen till ärendets art inte kan fatta beslut i sak, ärendet med bindande instruktioner avseende tillämpning och tolkning av lagen till den behöriga förvaltningsmyndigheten”.

<sup>11</sup> Artikel 75.2 ZUB, i den lydelse som gällde innan direktiven 2011/95 och 2013/32 införlivades med nationell lagstiftning, innehöll bestämmelser som huvudsakligen var identiska med de som anges ovan.

## II. De faktiska omständigheterna, det nationella målet, tolkningsfrågorna och förfarandet vid domstolen

18. Serin Auad Alheto (nedan kallad Serin Alheto), klaganden i det nationella målet, är en statslös person av palestinskt ursprung som är född den 29 november 1972 i Gaza, Palestina. Hon är innehavare av ett pass som utfärdades i Palestina den 1 april 2014 och som är giltigt till den 31 mars 2019.

19. Serin Alheto reste in i Bulgarien den 10 augusti 2014 med giltig visering för organiserad turism som hade utfärdats den 7 augusti 2014 av konsulatet för Republiken Bulgarien i Amman (Jordanien) och som var giltigt till den 1 september 2014. Den 24 augusti 2014 förlängde de bulgariska myndigheterna viseringen fram till den 17 november 2014. Den 25 november 2014 lämnade Serin Alheto in ansökan om internationellt skydd till Darzhavna agentsia za bezhantsite. I samband med den personliga intervjun den 2 december 2014 uppgav Serin Alheto att hon lämnade Gazaremsan olagligt genom underjordiska tunnlar den 15 juli 2014 och att hon först kom till Egypten, där hon uppehöll sig i två dagar, och senare till Jordanien, där hon vistades i 23 dagar innan hon flög till Bulgarien. Under intervjun uppgav Serin Alheto att hon är kristen. Serin Alheto kallades till ytterligare två personliga intervjuer den 24 februari och den 5 mars 2015. Serin Alheto var enligt egen uppgift tvungen att lämna Gazaremsan dels eftersom situationen i nämnda område förvärrades, dels eftersom hennes sociala upplysningsverksamhet om kvinnors rättigheter hade lett till konflikter mellan henne och Hamas, den organisation som kontrollerar Gazaremsan. Det framgår av beslutet att begära förhandsavgörande att Serin Alheto under intervjun den 5 mars 2015 uppgav att hon var innehavare av en handling utfärdad av UNRWA. Nämnda handling ingavs till den hänskjutande domstolen och intygar att Serin Alheto var registrerad som palestinsk flykting vid nämnda organ.<sup>12</sup>

20. Den 12 maj 2015 avslag vice ordföranden för DAB Serin Alhetos ansökan efter prövning i sak, vilket innebar att hon inte tillerkändes vare sig flyktingstatus enligt artikel 8 ZUB eller humanitär status enligt artikel 9 ZUB (nedan kallat DAB:s beslut). Enligt vice ordföranden för DAB är det mot bakgrund av Serin Alhetos uppgifter inte möjligt att fastställa huruvida det förelåg en risk för förföljelse. Nämnda uppgifter innehåller dessutom vissa motstridigheter, i synnerhet vad gäller hennes religiösa tillhörighet, och är delvis inte trovärdiga. I motsats till vad som framgår av hennes uppgifter var Serin Alheto inte tvungen att lämna Gazaremsan, där situationen ska betraktas som stabil, utan planerade sin avresa redan före juni eller juli 2014, eftersom hennes pass utfärdades den 1 april 2014.

21. Serin Alheto har överklagat DAB:s beslut till Administrativen sad Sofia-grad (förvaltningsdomstolen i Sofia, Bulgarien). Serin Alheto har gjort gällande att beslutet strider mot artiklarna 8 och 9 ZUB samt artikel 15 c i direktiv 2004/83, såsom den har tolkats i domstolens dom av den 17 februari 2009, Elgafaji (C-465/07, EU:C:2009:94). Slutsatsen som drogs av vice ordföranden för DAB, enligt vilken situationen i Gazaremsan ska betraktas som stabil, bygger enbart på en rapport av den 9 april 2015 från direktoratet ”Europafrågor, internationella frågor och Europeiska flyktingfonden” vid DAB, mot bakgrund av vilken det inte går att göra en korrekt bedömning av situationen i nämnda område med avseende på tillämpningen av principen om ”non-refoulement”.

22. Enligt Administrativen sad Sofia-grad (förvaltningsdomstolen i Sofia, Bulgarien) borde DAB, mot bakgrund av att Serin Alheto är en statslös person av palestinskt ursprung som har registrerats vid UNRWA, ha betraktat hennes ansökan om internationellt skydd inte som en ansökan enligt artikel 1 A i Genèvekonventionen, utan som en ansökan enligt artikel 1 D och därmed prövat den mot bakgrund av artikel 12.1 punkt 4 ZUB i stället för artiklarna 8 och 9 ZUB. Den hänskjutande domstolen undrar om det enligt unionsrätten är möjligt att inte pröva en ansökan om internationellt skydd från en statslös person som befinner sig i samma ställning som Serin Alheto mot bakgrund av den bestämmelse som har införlivat artikel 12.1 i direktiv 2011/95 med nationell rätt och, i nekande

<sup>12</sup> I en annan del av beslutet att begära förhandsavgörande står det att Serin Alheto har uppgett att hon lämnade in UNRWA:s handling i samband med intervjun hos DAB, men att nämnda myndighet vägrade att inkludera den i ärendets handlingar.

fall, huruvida det under sådana omständigheter som föreligger i det nationella målet ankommer på nämnda domstol att göra en sådan prövning eller huruvida domstolen ska begränsa sig till att upphäva DAB:s beslut och återförvisa ärendet till DAB för ny prövning. Administrativen sad Sofia-grad (förvaltningsdomstolen i Sofia, Bulgarien) önskar även få klarhet i vilken omfattning domstolen eller tribunalen i första instans kan pröva beslutet att inte tillerkänna internationellt skydd enligt artikel 46.3 i direktiv 2013/32, i synnerhet vad gäller behörigheten att pröva huruvida en ansökan om internationellt skydd kan tas upp till prövning enligt artikel 33 i nämnda direktiv även om nämnda prövning inte har gjorts av den behöriga myndigheten, det vill säga om nämnda domstol eller tribunal i första instans för första gången kan pröva huruvida sökanden kan avvisas till det land där han eller hon hade sin vanliga vistelseort innan nämnda ansökan lämnades in.

23. Det är mot denna bakgrund som Administrativen sad Sofia-grad (förvaltningsdomstolen i Sofia, Bulgarien) genom beslut av den 8 november 2016 har vilandeförklarat förfarandet och hänskjutit följande tolkningsfrågor till domstolen:

”1. Ska artikel 12.1 a i direktiv 2011/95 jämförd med artikel 10.2 i direktiv 2013/32 och artikel 78.2 a i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt tolkas så,

A) att en ansökan om internationellt skydd från en statslös person av palestinskt ursprung som registrerats som flykting vid [UNRWA] och som innan ansökan lämnades in var bosatt inom UNRWA:s verksamhetsområde (Gazaremsan) kan prövas som en ansökan enligt artikel 1 A i 1951 års Genèvekonvention i stället för en ansökan om internationellt skydd enligt artikel 1 D andra meningen i nämnda konvention, förutsatt att ansvaret för prövningen av ansökan övergått på andra grunder än av ömmande eller humanitära skäl och att prövningen av ansökan regleras i direktiv 2011/95, eller så ...

B) att det är möjligt att inte pröva en sådan ansökan mot bakgrund av villkoren i artikel 12.1 a i direktiv 2011/95 med den följden att EU-domstolens tolkning av denna bestämmelse inte ska tillämpas?

2. Ska artikel 12.1 a i direktiv 2011/95 jämförd med artikel 5 i samma direktiv tolkas så, att den utgör hinder mot en nationell lagstiftning såsom den som är aktuell i målet vid den nationella domstolen i artikel 12.1 punkt 4 [ZUB] som i sin tillämpliga lydelse inte innehåller någon uttrycklig bestämmelse om automatiskt skydd för palestinska flyktingar och inte heller föreskriver att biståndet av något skäl ska ha upphört, och så, att artikel 12.1 a i direktiv 2011/95 är tillräckligt precis och ovillkorlig och därför har direkt effekt, och således även är tillämplig utan att den som söker internationellt skydd uttryckligen har åberopat denna bestämmelse när ansökan som sådan ska prövas enligt artikel 1 D andra meningen i Genèvekonventionen?

3. Ska artikel 46.3 i direktiv 2013/32 jämförd med artikel 12.1 a i direktiv 2011/95 tolkas så, att i ett överklagandeförfarande i domstol mot ett beslut som antagits i enlighet med artikel 10.2 i direktiv 2013/32 att inte tillerkänna internationellt skydd med hänsyn till omständigheterna i målet, domstolen eller tribunalen i första instans kan pröva ansökan om internationellt skydd som sådan enligt artikel 1 D andra meningen i Genèvekonventionen och göra en bedömning enligt artikel 12.1 a i direktiv 2011/95 när en ansökan om internationellt skydd lämnats in av en statslös person av palestinskt ursprung som registrerats som flykting vid [UNRWA] och som innan ansökan lämnades in var bosatt inom dess verksamhetsområde (Gazaremsan) och ansökan inte prövats mot bakgrund av ovannämnda bestämmelser i beslutet att inte tillerkänna internationellt skydd?

4. Ska artikel 46.3 i direktiv 2013/32 avseende rätten till ett effektivt rättsmedel i samband med kravet på ’full omprövning och prövning av det aktuella behovet av såväl de faktiska som de rättsliga omständigheterna’ jämförd med artiklarna 33, 34 och 35.2 i det direktivet och artikel 21.1 i direktiv 2011/95, jämförd med artiklarna 18, 19 och 47 i Europeiska unionens stadga om de

grundläggande rättigheterna tolkas så, att i ett överklagandeförfarande i domstol mot ett beslut som antagits i enlighet med artikel 10.2 i direktiv 2013/32 om att inte tillerkänna internationellt skydd, domstolen eller tribunalen i första instans

- A) för första gången kan besluta om ansökan om internationellt skydd kan upptas till prövning och om den statslösa personen ska utvisas eller avvisas till det land där han eller hon var bosatt innan ansökan om internationellt skydd lämnades in, efter det att den ålagt den beslutande myndigheten att förebbringa den för detta ändamål nödvändiga bevisningen och den berörda personen har getts tillfälle att yttra sig över frågan om ansökan kan tas upp till prövning, eller
  - B) så, att domstolen eller tribunalen i första instans på grund av ett väsentligt förfarandefel kan upphäva beslutet och ålägga den beslutande myndigheten, med beaktande av anvisningarna om tolkning och tillämpning av lagen, att åter pröva ansökan om internationellt skydd genom att även genomföra de intervjuer som föreskrivs i artikel 34 i direktiv 2013/32 för att avgöra om ansökan ska upptas till prövning och om det är möjligt att utvisa den statslösa personen till det land där han eller hon var bosatt innan ansökan om internationellt skydd lämnades in, eller
  - C) så, att domstolen eller tribunalen i första instans kan bedöma säkerheten i det land där den berörda personen var bosatt vid tidpunkten för förhandlingen, eller, för det fall att det har skett en väsentlig förändring av situationen som ska beaktas i det beslutet till förmån för den berörda personen, säkerheten i det land där personen var bosatt vid tidpunkten för domen?
5. Ska biståndet från Förenta nationernas hjälporganisation för palestinaflyktingar (UNRWA) betraktas som tillräckligt skydd i den mening som avses i artikel 35.1 b i direktiv 2013/32 i det berörda landet inom UNRWA:s verksamhetsområde när detta land tillämpar principen om 'non-refoulement' i den mening som avses i ... Genèvekonvention[en] på de personer som får stöd av UNRWA?
6. Ska artikel 46.3 i direktiv 2013/32 jämförd med artikel 47 i stadgan om de grundläggande rättigheterna tolkas så, att rätten till ett effektivt rättsmedel i samband med den bestämmelse enligt vilken 'en prövning av behovet av internationellt skydd [ska ske] i enlighet med direktiv 2011/95 ...' innebär att domstolen eller tribunalen i första instans inom ramen för ett överklagandeförfarande mot ett beslut genom vilket ansökan om internationellt skydd prövats i sak och internationellt skydd nekats har skyldighet [att] meddela en dom
- A) som utöver frågan om beslutet att inte tillerkänna internationellt skydd är rättsenligt även får rättskraft i fråga om sökandens behov av internationellt skydd enligt direktiv 2011/95, närmare bestämt även när internationellt skydd enligt den nationella lagstiftningen i den berörda medlemsstaten endast kan tillerkännas genom beslut av en förvaltningsmyndighet, och
  - B) om huruvida det är nödvändigt att tillerkänna internationellt skydd genom att genomföra en lämplig prövning av ansökan om internationellt skydd, oberoende av de förfarandefel som den beslutande myndigheten gjort vid prövningen av ansökan?"

### III. Bedömning

#### A. Inledande synpunkter

24. Det framgår av skälen 4, 23 och 24 i direktiv 2011/95 att Genèvekonventionen utgör grundstenen i det folkrättsliga systemet för skydd av flyktingar och att bestämmelserna i direktivet om villkoren för beviljande av flyktingstatus och om innebörden av flyktingstatus har antagits för att hjälpa medlemsstaternas behöriga myndigheter att tillämpa Genèvekonventionen på grundval av gemensamma begrepp och kriterier.<sup>13</sup> Det framgår vidare av skäl 3 i direktiv 2011/95 att unionslagstiftaren, med inspiration från Europeiska rådets slutsatser i Tammerfors, har avsett att lägga en fullständig tillämpning av Genèvekonventionen till grund för det europeiska asylsystem som direktivet bidrar till att definiera.<sup>14</sup>

25. Bestämmelserna i direktiv 2011/95 ska följaktligen tolkas mot bakgrund av dess systematik och ändamål, med beaktande av Genèvekonventionen och de andra tillämpliga fördrag som avses i artikel 78.1 FEUF. Såsom framgår av skäl 16 i direktiv 2011/95 ska tolkningen även stå i överensstämmelse med de rättigheter som erkänns i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna.<sup>15</sup> Det är mot bakgrund av dessa tolkningskriterier som de frågor som har ställts i den begäran om förhandsavgörande som ligger till grund för detta förslag till avgörande ska prövas.

26. Nämnade frågor kommer att behandlas i följande ordning. Jag kommer först och främst att bedöma den första, den andra och den tredje tolkningsfrågan, där de två första avser tolkningen av artikel 12.1 a i direktiv 2011/95, medan den tredje gäller huruvida en nationell domstol har behörighet att i ett domstolsförfarande för första gången pröva en ansökan om internationellt skydd enligt nämnda bestämmelse. Jag kommer sedan att behandla den femte tolkningsfrågan, som rör tolkningen av artiklarna 33 och 35 i direktiv 2013/32. Slutligen kommer jag att göra en gemensam bedömning av den fjärde och den sjätte tolkningsfrågan, som avser tolkningen av artikel 46.3 i direktiv 2013/32.

#### B. Den första tolkningsfrågan

27. Den hänskjutande domstolen har ställt den första frågan för att få klarhet i huruvida den behöriga myndigheten i en medlemsstat kan pröva en ansökan om internationellt skydd från en statslös person av palestinskt ursprung som har registrerats vid UNRWA utan att ta hänsyn till bestämmelserna i artikel 12.1 a i direktiv 2011/95, som innehåller en klausul om att tredjelandsmedborgare eller statslösa personer som omfattas av artikel 1 D i Genèvekonventionen inte kan anses som flyktingar.

28. Artikel 1 D i Genèvekonventionen är tillämplig på en särskild grupp av personer som, trots att de uppfyller villkoren för att erkännas som flyktingar enligt artikel 1 A i konventionen, på grundval av artikel 1 D första meningen undantas från de i konventionen stadgade förmånerna, därför att de åtnjuter skydd eller bistånd från andra organ eller institutioner inom Förenta nationerna än UNHCR.

<sup>13</sup> Se dom av den 1 mars 2016, Kreis Warendorf och Osso (C-443/14 och C-444/14, EU:C:2016:127, punkt 28). Se, vad gäller direktiv 2004/83, även dom av den 19 december 2012, Abed El Karem El Kott m.fl. (C-364/11, EU:C:2012:826, punkt 42).

<sup>14</sup> Se dom av den 1 mars 2016, Kreis Warendorf och Osso (C-443/14 och C-444/14, EU:C:2016:127, punkt 30).

<sup>15</sup> Se dom av den 1 mars 2016, Kreis Warendorf och Osso (C-443/14 och C-444/14, EU:C:2016:127, punkt 29). Se, vad gäller direktiv 2004/83, även dom av den 19 december 2012, Abed El Karem El Kott m.fl. (C-364/11, EU:C:2012:826, punkt 43).



29. Palestinier som betraktas som flyktingar till följd av 1948 års och 1967 års arab-israeliska konflikter, som åtnjuter skydd eller bistånd från UNRWA och på vilka artikel 1 C, 1 E och 1 F i Genèvekonventionen inte tillämpas, omfattas av artikel 1 D i nämnda konvention<sup>16</sup> och, därmed, av artikel 12.1 a i direktiv 2011/95.<sup>17</sup> För närvarande är det bara denna flyktinggrupp som omfattas av dessa bestämmelser.

30. I artikel 1 D första meningen i Genèvekonventionen föreskrivs en *undantagsklausul*, det vill säga en klausul om att en viss grupp av personer undantas från att åtnjuta de i konventionen stadgade förmånerna. Emellertid innehåller andra meningen i nämnda artikel en *inklusionsklausul* som tillämpas på flyktingar vars beskydd eller bistånd från det i artikel 1 D första meningen nämnda kontoret eller organet inom Förenta nationerna, av vilken anledning det än må vara, har upphört och vars ställning inte har blivit slutgiltigt reglerad enligt FN:s generalförsamlings resolutioner.<sup>18</sup> Dessa personer kan utan vidare åtnjuta de i Genèvekonventionen stadgade förmånerna.

31. På motsvarande sätt innehåller artikel 12.1 a andra meningen i direktiv 2011/95 en inklusionsklausul vars ordalydelse är näst intill identisk med den som återfinns i artikel 1 D i Genèvekonventionen. De personer som omfattas av tillämpningsområdet för artikel 12.1 a första meningen i direktiv 2011/95 ska, förutsatt att villkoren för inklusionsklausulen enligt andra meningen i denna bestämmelse är uppfyllda, ”automatiskt komma i åtnjutande av förmånerna i detta direktiv”.<sup>19</sup>

32. Domstolen har redan haft tillfälle att uttala sig om omfattningen och villkoren för tillämpning av undantagsklausulen och inklusionsklausulen enligt artikel 12.1 a i direktiv 2004/83, vilka har samma innebörd som de som återfinns i motsvarande bestämmelse i direktiv 2011/95.

33. Vad gäller den första av dessa klausuler har domstolen preciserat dels att det endast är en person som ”faktiskt erhåller” skydd eller bistånd från ett annat kontor eller organ inom Förenta nationerna än UNCHR som inte kan ges flyktingstatus enligt artikel 12.1 a första meningen i direktiv 2004/83<sup>20</sup> (dom av den 17 juni 2010, Bolbol, C-31/09, EU:C:2010:351, punkt 51), dels att nämnda undantag inte upphör att gälla bara därför att den som ansöker om flyktingstatus inte befinner sig inom ifrågasvarande kontors eller organs verksamhetsområde eller frivilligt lämnar området (dom av den 19 december 2012, Abed El Karem El Kott m.fl., C-364/11, EU:C:2012:826, punkterna 49–52).

16 Se *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*, maj 2013, som finns på webbplatsen <http://www.refworld.org/docid/518cb8c84.html>. I detta dokument (s. 2 och 3) preciseras att två grupper av palestinska flyktingar och deras avkomlingar omfattas av tillämpningsområdet för artikel 1 D i Genèvekonventionen: 1) palestinier som erkändes som ”palestinska flyktingar” enligt FN:s generalförsamlings resolution nr 194 (III) av den 11 december 1948 och efterföljande resolutioner och vilka till följd av 1948 års israelisk-palestinska konflikt fördrevs av det brittiska mandatet över Palestina, som sedan blev staten Israel, utan möjlighet att återvända; och 2) palestinier som inte omfattas av föregående kategori men som fördrevs i den mening som avses i FN:s generalförsamlings resolution nr 2252 (ES-V) av den 4 juli 1967 och relevanta efterföljande resolutioner och vilka till följd av 1967 års arab-israeliska konflikt fördrevs från de palestinska områden som Israel ockuperade i början av år 1967 utan möjlighet att återvända. Se, även, UNHCR:s *Guidelines on International Protection No. 13: Applicability of Article 1D of the 1951 Convention relating to the Status of Refugees to Palestinian Refugees*, december 2017, som finns på webbplatsen <http://www.refworld.org/publisher,UNHCR,THEMGUIDE,,5a1836804,0.html>, punkt 8.

17 Se, för ett liknande resonemang, dom av den 17 juni 2010, Bolbol (C-31/09, EU:C:2010:351, punkterna 47 och 48).

18 Det handlar om FN:s generalförsamlings resolution nr 194 (III) av den 11 december 1948 och efterföljande resolutioner. FN:s generalförsamling kontrollerar regelbundet hur genomförandet av de till förmån för palestinska flyktingar vidtagna åtgärderna fortskrider och anpassar dem, om så är nödvändigt, utifrån hur situationen utvecklas i de berörda områdena. Den senast antagna resolutionen är FN:s generalförsamlings resolution nr 72/80 av den 7 december 2017 om bistånd till palestinska flyktingar, i vilken nämnda generalförsamling i paragraf 1 beklagar “[a]tt varken återsändande av eller ersättning till flyktingar, såsom föreskrivs i paragraf 11 i FN:s generalförsamlings resolution [nr] 194 (III), ännu har ägt rum/utgetts och att de palestinska flyktingarnas situation till följd av detta har förblivit ett allvarligt problem”.

19 Det bör understrykas att, trots att det i artikel 12.1 a andra meningen i direktiv 2011/95 huvudsakligen hänvisas rent allmänt till ”förmånerna” i detta direktiv, rör inklusionsklausulen, på samma sätt som undantagsklausulen i första meningen i bestämmelsen, uteslutande ”flyktingstatusen”. Se, för ett liknande resonemang, dom av den 19 december 2012, Abed El Karem El Kott m.fl. (C-364/11, EU:C:2012:826, punkt 67).

20 Denna tolkning delas inte av UNCHR, som menar att en sådan tolkning baserar sig på en alltför formalistisk och restriktiv tolkning av artikel 1 D i Genèvekonventionen. Enligt detta organ omfattas inte bara den som konkret har begagnat sig av skydd eller bistånd från UNRWA av tillämpningsområdet för denna artikel utan varje person som, även om personen i fråga aldrig har begagnat sig därav, har rätt till ett sådant skydd eller bistånd eftersom det ryms inom UNRWA:s mandat. Se, för ett liknande resonemang, ovannämnda UNHCR:s *Guidelines on International Protection No. 13: Applicability of Article 1D of the 1951 Convention relating to the Status of Refugees to Palestinian Refugees*, punkterna 12 och 13 samt fotnoten på s. 27.

34. I fråga om villkoren för tillämpning av inklusionsklausulen har domstolen slagit fast att det inte endast är när ett annat kontor eller organ inom Förenta nationerna än [UN]HCR som tillhandahåller skyddet eller biståndet avskaffas som det skydd eller det bistånd som tillhandahålls av organet eller kontoret kan anses ha upphört "av något skäl" i den mening som avses i artikel 12.1 a andra meningen i direktiv 2004/83, utan även när det blir omöjligt för organet eller kontoret att fullgöra sitt uppdrag.<sup>21</sup> Enligt domstolen anses det att nämnda skydd eller bistånd har upphört även i ett fall där en person, som dessförinnan har begagnat sig av konkret skydd eller bistånd, upphör att åtnjuta detta på grund av något som ligger utanför personens kontroll och som han eller hon inte kan påverka.<sup>22</sup>

35. Avslutningsvis har domstolen vad gäller verkningarna av inklusionsklausulen preciserat att om de behöriga myndigheterna i den medlemsstat som är ansvarig för prövningen av asylansökan har fastställt att den asylsökande uppfyller kravet enligt artikel 12.1 a första meningen i direktiv 2004/83 att skyddet eller biståndet från kontoret eller organet inom Förenta nationerna ska ha upphört, innebär uttrycket "automatiskt komma i åtnjutande av förmånerna i detta direktiv" enligt artikel 12.1 a andra meningen i nämnda direktiv att medlemsstaten ska erkänna vederbörande som flykting i den mening som avses i artikel 2 c i direktiv 2004/83 och utan vidare ska bevilja den asylsökande flyktingstatus, dock under förutsättning att han eller hon inte omfattas av artikel 12.1 b eller 12.2 och 12.3 i nämnda direktiv.<sup>23</sup>

36. Rent allmänt har domstolen i dom av den 19 december 2012, *Abed El Karem El Kott m.fl.* (C-364/11, EU:C:2012:826), slagit fast att artikel 12.1 a i direktiv 2004/83 rör en särskild kategori av personer till vilka, till följd av den speciella situation som är kännetecknande för dessa, de stater som undertecknade Genèvekonventionen år 1951 beslutade att ge en särskild behandling.<sup>24</sup> De personer som ingår i denna kategori *betecknas redan som flyktingar* av det internationella samfundet och åtnjuter som sådana ett separat program för skydd som anförtratts organ inom FN.

37. Såsom domstolen även har påpekat är syftet med artikel 1 D i Genèvekonventionen, förutom att bekräfta den särskilda status som tillerkänns dessa personer, att säkerställa *fortlöpande skydd* för det fall att det skydd som de åtnjuter från organ inom Förenta nationerna skulle upphöra.<sup>25</sup> Denna artikel syftar samtidigt till att förhindra att det uppstår en överlappning av behörigheter mellan nämnda organ och UNHCR.<sup>26</sup>

38. Det är uppenbart att om man vill säkerställa att de mål som eftersträvas med artikel 1 D i Genèvekonventionen uppfylls och respektera den status som det internationella samfundet tillerkänner den kategori av personer som avses i denna artikel genom att dessa personer beviljas den särskilda behandling som de ska ges enligt konventionen, kan de nationella myndigheter som prövar en ansökan från en asylsökande som tillhör nämnda kategori inte efter eget skön besluta huruvida artikel 12.1 a i direktiv 2011/95 är tillämplig på den berörda personen.

39. Palestinier som erhåller bistånd av UNRWA och som inger en asylansökan i en medlemsstat befinner sig i en annan situation än en asylsökande som måste kunna bevisa att han eller hon har en välgrundad fruktan för förföljelse för att erkännas som *flykting* i den mening som avses i artikel 2 d i direktiv 2011/95.<sup>27</sup> Prövningen av en sådan ansökan kan således inte ske, åtminstone inte initialt, utifrån denna bestämmelse, som återger artikel 1 A.2 i Genèvekonventionen, utan ska göras mot bakgrund av de i artikel 12.1 a i direktiv 2011/95 fastställda kriterierna.

21 Se dom av den 19 december 2012, *Abed El Karem El Kott m.fl.* (C-364/11, EU:C:2012:826, punkt 56).

22 Se dom av den 19 december 2012, *Abed El Karem El Kott m.fl.* (C-364/11, EU:C:2012:826, punkt 65, och punkt 1 i domslutet).

23 Se dom av den 19 december 2012, *Abed El Karem El Kott m.fl.* (C-364/11, EU:C:2012:826, punkt 81, och punkt 2 i domslutet).

24 Se dom av den 19 december 2012, *Abed El Karem El Kott m.fl.* (C-364/11, EU:C:2012:826, punkt 80).

25 Se dom av den 19 december 2012, *Abed El Karem El Kott m.fl.* (C-364/11, EU:C:2012:826, punkt 62).

26 Se ovannämnda UNHCR:s *Guidelines on International Protection No. 13: Applicability of Article 1D of the 1951 Convention relating to the Status of Refugees to Palestinian Refugees*, punkterna 6 och 7.

27 Se dom av den 19 december 2012, *Abed El Karem El Kott m.fl.* (C-364/11, EU:C:2012:826, punkt 79).

40. Undantagsklausulen och inklusionsklausulen i denna artikel måste dessutom ges en enhetlig tolkning och deras tillämpning på en asylsökande måste bedömas inom ramen för en enda prövning som ska ske i etapper.<sup>28</sup> När det har fastställts att personen i fråga omfattas av kategorin palestinska flyktingar på vilka bestämmelserna i Genèvekonventionen, och följaktligen direktiv 2011/95 i enlighet med artikel 1 D första meningen i denna konvention, inte tillämpas ska det prövas, med beaktande av de uppgifter som har lämnats av den berörda personen, om han eller hon ändå omfattas av dessa bestämmelser mot bakgrund av ovannämnda artikel 1 D andra meningen – och, därmed, av bestämmelserna i direktiv 2011/95 genom tillämpning av artikel 12.1 a andra meningen i sistnämnda direktiv – av det skälet att vederbörandes skydd eller bistånd från UNRWA under tiden har upphört.

41. I praktiken bör den nationella behöriga myndigheten, i enlighet med det domstolen har preciserat i dom av den 17 juni 2010, Bolbol (C-31/09, EU:C:2010:351), när den har att pröva en ansökan om internationellt skydd från en palestinsk flykting först och främst undersöka huruvida sökanden har begagnat sig av skyddet eller biståndet från UNRWA. För det fall att det inte går att dra en sådan slutsats får sökanden inte betraktas som undantagen från tillämpningsområdet för direktiv 2011/95 med stöd av artikel 12.1 a första meningen i nämnda direktiv vilket innebär att dennes ansökan om internationellt skydd ska prövas med stöd av artikel 2 c<sup>29</sup> och eventuellt artikel 2 f i nämnda direktiv.<sup>30</sup>

42. Om det i stället skulle visa sig att sökanden har begagnat sig av skyddet eller biståndet från UNRWA, måste den nationella behöriga myndigheten göra en individuell bedömning av samtliga relevanta omständigheter i syfte att kontrollera huruvida den berörda personens avresa från UNRWA:s verksamhetsområde föranleds av omständigheter som ligger utanför hans eller hennes kontroll, som han eller hon inte kan påverka och som tvingar honom eller henne att lämna området och därigenom hindrar honom eller henne från att ta emot det skydd eller bistånd som nämnda kontor ger.<sup>31</sup> Så är fallet om dennes personliga säkerhet är allvarligt hotad och UNRWA saknar möjlighet att inom området garantera honom eller henne sådana levnadsförhållanden som överensstämmer med organets uppdrag.<sup>32</sup>

43. Även om en sådan bedömning i vissa avseenden är identisk med den som ska göras när ansökan om internationellt skydd prövas mot bakgrund av artikel 2 d i direktiv 2011/95, i och med att den grundar sig, åtminstone delvis, på analysen av fakta och omständigheter (i synnerhet sökandens ställning och personliga omständigheter, situationen i ursprungslandet eller det område där sökandens vanliga vistelseort är belägen, de utsagor och relevanta handlingar som sökanden har lämnat),<sup>33</sup> är syftet däremot ett annat.

28 Se, beträffande artikel 1 D i Genèvekonventionen, ovannämnda UNHCR:s *Guidelines on International Protection No. 13: Applicability of Article 1D of the 1951 Convention relating to the Status of Refugees to Palestinian Refugees*, punkt 11.

29 Se, för ett liknande resonemang, dom av den 17 juni 2010, Bolbol (C-31/09, EU:C:2010:351, punkt 54).

30 Enligt bestämmelsen i artikel 10.2 i direktiv 2013/32.

31 Se dom av den 19 december 2012, Abed El Karem El Kott m.fl. (C-364/11, EU:C:2012:826, punkterna 61 och 64).

32 Se dom av den 19 december 2012, Abed El Karem El Kott m.fl. (C-364/11, EU:C:2012:826, punkt 63, se även punkt 65, och punkt 1 i domslutet).

33 Se dom av den 19 december 2012, Abed El Karem El Kott m.fl. (C-364/11, EU:C:2012:826, punkt 64), där domstolen har slagit fast att artikel 4.3 i direktiv 2004/83 (nu artikel 4.3 i direktiv 2011/95) kan tillämpas analogt på den individuella bedömning som ska göras enligt artikel 12.1 a andra meningen i nämnda direktiv.

44. Den bedömning som ska göras enligt artikel 12.1 a andra meningen i direktiv 2011/95 syftar till att fastställa om biståndet eller skyddet från UNRWA till den asylsökande verkligen har upphört, vilket kan hända om detta kontor av objektiva skäl eller orsaker som är förknippade med sökandens ställning inte längre klarar av att garantera sökanden de levnadsförhållanden som överensstämmer med kontorets uppdrag eller om sökanden på grund av praktiska eller juridiska hinder eller andra faktorer som hänger samman med säkerhetsförhållandena i UNRWA:s berörda verksamhetsområde inte kan återvända dit.<sup>34</sup>

45. I detta sammanhang behöver den asylsökande för att betraktas som flykting inte styrka sin fruktan för förföljelse enligt artikel 2 d i direktiv 2011/95 - även om styrkandet av en sådan fruktan gör att han eller hon helt och hållet omfattas av inklusionsklausulen enligt artikel 12.1 a andra meningen i nämnda direktiv - utan det räcker att den asylsökande exempelvis kan styrka ett avbrott i skyddet eller biståndet från UNRWA, förekomsten av väpnade konflikter eller, mer allmänt, våld eller osäkerhet som gör att detta skydd eller bistånd blir ineffektivt eller försvinner, även om dessa situationer, när de återopas av en sökande som inte omfattas av tillämpningsområdet för artikel 12.1 a i direktiv 2011/95, skulle kunna motivera att sökanden beviljas status som alternativt skyddsbehövande snarare än flyktingstatus.

46. Av ovanstående följer att prövningen av ansökan om internationellt skydd från Serin Alheto, asylsökande av palestinskt ursprung, under sådana omständigheter som de som är aktuella i det nationella målet, borde ha gjorts av DAB på grundval av de nationella bestämmelserna om genomförande av artikel 12.1 a första och andra meningen i direktiv 2011/95. Eftersom registrering av en palestinsk flykting vid UNRWA utgör tillräcklig bevisning för att ifrågavarande flykting faktiskt erhåller eller har erhållit skydd eller bistånd från UNRWA,<sup>35</sup> omfattas Serin Alheto, som har styrkt att en sådan registrering har skett, av tillämpningsområdet för artikel 1 D i Genèvekonventionen och följaktligen av artikel 12.1 a i direktiv 2011/95. DAB borde därför på grundval av en individuell bedömning och mot bakgrund av samtliga relevanta fakta och omständigheter ha bedömt om Serin Alheto omfattades av inklusionsklausulen enligt artikel 12.1 a andra meningen i direktiv 2011/95. I detta sammanhang borde DAB ha fastställt huruvida Serin Alhetos avresa från Gazaremsan föranleddes av omständigheter som hon inte kunde påverka, som tvingade henne att lämna området och hindrade henne från att fortsätta att ta emot skydd eller bistånd från UNRWA.<sup>36</sup> Om så var fallet borde DAB efter att ha kontrollerat att det inte förelåg andra grunder för undantag ha beviljat Serin Alheto flyktingstatus.

47. Innan prövningen av denna fråga avslutas är det viktigt att understryka att när den nationella myndighet som är behörig att pröva ansökan från en palestinsk asylsökande kontrollerar huruvida skyddet eller biståndet från UNRWA har upphört på det sätt som avses i artikel 12.1 a andra meningen i direktiv 2011/95 bör den enbart beakta den situation som rådde i det område som omfattas av UNRWA:s verksamhetsområde där nämnda asylsökande hade sin vanliga vistelseort innan asylansökan lämnades in – i Serin Alhetos fall Gazaremsan – även om den asylsökande reste igenom andra zoner i detta område innan vederbörande nådde en medlemsstats område.<sup>37</sup>

34 Se, beträffande artikel 1 D i Genèvekonventionen, ovannämnda UNHCR:s *Guidelines on International Protection No. 13: Applicability of Article 1D of the 1951 Convention relating to the Status of Refugees to Palestinian Refugees*, punkt 22.

35 Se dom av den 17 juni 2010, Bolbol (C-31/09, EU:C:2010:351, punkt 52). Se även ovannämnda UNHCR:s *Guidelines on International Protection No. 13: Applicability of Article 1D of the 1951 Convention relating to the Status of Refugees to Palestinian Refugees*, punkt 42, samt UNRWA:s konsoliderade anvisningar angående personkretstillhörighet och registrering (Consolidated Eligibility and Registration Instructions), 1 januari 2009, punkt III.A.1, s. 3, som finns på webbplatsen <http://www.refworld.org/docid/520cc3634.html>. Registrering vid UNRWA utgör emellertid inte något krav för att personen i fråga ska ingå i den personkrets som omfattas av artikel 1 D i Genèvekonventionen och, därmed, av artikel 12.1 a i direktiv 2011/95. Se, för ett liknande resonemang, dom av den 17 juni 2010, Bolbol (C-31/09, EU:C:2010:351, punkterna 46 och 52).

36 I detta sammanhang begränsar jag mig till att erinra om att Serin Alheto lämnade Gazaremsan den 15 juli 2014, det vill säga några dagar efter det att Gazakriget inleddes (den 8 juli 2014). Kriget pågick i 51 dagar och enligt uppgifter från FN dödades tusentals civila. Se den resolution som antogs under konflikten av FN:s råd för mänskliga rättigheter den 23 juli 2014.

37 Se, för ett liknande resonemang *e contrario*, punkt 77 i dom av den 19 december 2012, Abed El Karem El Kott m.fl. (C-364/11, EU:C:2012:826). Se ovannämnda UNHCR:s *Guidelines on International Protection No. 13: Applicability of Article 1D of the 1951 Convention relating to the Status of Refugees to Palestinian Refugees*, punkt 22[.IV] k. I detta hänseende hänvisar jag även till övervägandena i punkt 87 i detta förslag till avgörande.

48. Mot bakgrund av samtliga ovannämnda överväganden föreslår jag att domstolen ska besvara den första tolkningsfrågan genom att slå fast att direktiv 2011/95 ska tolkas så, att en ansökan om internationellt skydd från en statslös person av palestinskt ursprung som har registrerats vid UNRWA, och som innan ankomsten till unionen hade sin vanliga vistelseort i nämnda organs verksamhetsområde, ska prövas på grundval av bestämmelserna i artikel 12.1 a i nämnda direktiv.

### ***C. Den andra tolkningsfrågan***

49. Den hänskjutande domstolen har ställt den andra frågan för att få klarhet i huruvida artikel 12.1 a i direktiv 2011/95 har direkt effekt och kan tillämpas i målet trots att den inte har åberopats av Serin Alheto.

50. Administrativen sad Sofia-grad (förvaltningsdomstolen i Sofia, Bulgarien) har påpekat att artikel 12.1 punkt 4 ZUB, i dess ändrade lydelse enligt lagen om införlivande av direktiv 2011/95,<sup>38</sup> i tidsmässigt hänseende (*ratione temporis*) inte är tillämplig på Serin Alhetos ställning,<sup>39</sup> medan dess lydelse före nämnda ändring utgör ett ofullständigt införlivande av artikel 12.1 a i direktiv 2004/83, eftersom den inte omfattar inklusionsklausulen enligt andra meningen i nämnda bestämmelse.<sup>40</sup>

51. I och med att lagen om införlivande av direktiv 2011/95 med bulgarisk lagstiftning i tidsmässigt hänseende (*ratione temporis*) inte är tillämplig i det nationella målet kommer jag varken att fördjupa mig i de ändringar som nämnda lag har infört i artikel 12.1 punkt 4 ZUB eller att yttra mig om huruvida nämnda artikel, i nu gällande lydelse, är förenlig med artikel 12.1 a i direktiv 2011/95, trots att domstolen i vissa delar av beslutet att begära förhandsavgörande och den första delen av den andra tolkningsfrågan ombes att ta ställning till förevarande fråga.

52. Vad gäller artikel 12.1 punkt 4 ZUB, i dess lydelse innan lagen om införlivande av direktiv 2011/95 trädde i kraft, kan jag, även om det inte ankommer på domstolen att avgöra om den hänskjutande domstolens tolkning av nationella bestämmelser är korrekt, inte dölja att jag ställer mig tveksam till Administrativen sad Sofia-Grads (Bulgarien) uppfattning att det inte är möjligt att tolka nämnda bestämmelse så att den är konform med artikel 12.1 a i direktiv 2004/83. Trots att inklusionsklausulen enligt artikel 12.1 a andra meningen i direktiv 2004/83 inte uttryckligen fanns med i nämnda bestämmelse, pekade den icke desto mindre på att klausulen om undantag från att beviljas flyktingstatus enbart skulle tillämpas så länge skyddet eller biståndet från organet eller kontoret inom Förenta nationerna inte hade upphört. Konstaterandet att nämnda skydd eller bistånd hade upphört kunde således inte leda till någon annan slutsats än att undantagsklausulen inte skulle tillämpas, med de följder som domstolen har klargjort i dom av den 19 december 2012, Abed El Karem El Kott m.fl. (C-364/11, EU:C:2012:826). Det ska i detta avseende erinras om att principen om unionsrättskonform tolkning innebär att de nationella domstolarna ska göra allt som ligger inom deras behörighet, med hänsyn till den nationella rätten i sin helhet och med tillämpning av de tolkningsmetoder som är erkända i nationell rätt, för att säkerställa att unionsrätten ges full verkan och för att uppnå ett resultat som är förenligt med unionsrättens syfte.<sup>41</sup>

38 I artikel 12 i direktiv 2011/95 ställdes det i själva verket inget krav på att det skulle antas genomförandeåtgärder, eftersom dess innehåll i huvudsak var identiskt med artikel 12 i direktiv 2004/83 (artikeln omfattas nämligen inte av förteckningen i artikel 39.1 i direktiv 2011/95 över de artiklar för vilka medlemsstaterna ska anta en genomförandeakt). Emellertid har den bulgariska lagstiftaren uppenbarligen tagit tillfället i akt för att i samband med införlivande av direktiv 2011/95 rätta texten i artikel 12.1 punkt 4 ZUB, varigenom artikel 12 i direktiv 2004/83 hade införlivats på ett ofullständigt sätt.

39 DAB:s beslut att avslå Serin Alhetos ansökan om internationellt skydd antogs den 12 maj 2015. Lagen om införlivande av direktiv 2011/95 trädde däremot i kraft den 16 oktober 2015 och kan enligt bulgarisk lagstiftning kan tillämpas retroaktivt.

40 Artikel 12.1 a i direktiv 2004/83 hade samma lydelse som artikel 12.1 a andra meningen i direktiv 2011/95.

41 Se dom av den 11 november 2015, Klausner Holz Niedersachsen (C-505/14, EU:C:2015:742, punkt 34). Se, för ett liknande resonemang, även dom av den 24 januari 2012, Dominguez (C-282/10, EU:C:2012:33, punkt 27 och där angiven rättspraxis).

53. För att besvara den hänskjutande domstolens fråga råder det enligt min uppfattning inget tvivel om att artikel 12.1 a andra meningen i direktiv 2011/95, i den mån det i nämnda bestämmelse i otvetydiga ordalag fastställs att palestinska flyktingar som omfattas av tillämpningsområdet för första meningen i denna bestämmelse, och som inte längre kan åtnjuta skyddet eller biståndet från UNRWA, har rätt till förmånerna i detta direktiv, således är ovillkorlig och tillräckligt precis för att kunna åberopas av de berörda personerna vid de nationella domstolarna.<sup>42</sup>

54. Vad gäller frågan huruvida artikel 12.1 a andra meningen i direktiv 2011/95 kan tillämpas direkt av den hänskjutande domstolen trots att klaganden i det nationella målet inte har åberopat den, erinrar jag om att domstolen redan har haft tillfälle att precisera att ”den berörda partens rättighet att under vissa villkor i ett nationellt domstolsförfarande åberopa ett direktiv vars frist för genomförande har löpt ut inte utesluter att den nationella domstolen kan beakta nämnda direktiv trots att parten inte åberopar det” och direkt tillämpa bestämmelser i nämnda direktiv som framstår som tillräckligt precisa och ovillkorliga, genom att underlåta att tillämpa alla bestämmelser i den nationella lagstiftningen som strider mot dem.

55. Mot bakgrund av samtliga ovannämnda överväganden föreslår jag att domstolen ska besvara den andra tolkningsfrågan från Administrativen sad Sofia-Grad (Bulgarien) genom att slå fast att artikel 12.1 a andra meningen i direktiv 2011/95 innehåller en bestämmelse som är tillräckligt precis och ovillkorlig för att kunna åberopas av de berörda personerna vid de nationella domstolarna. Den omständigheten att den berörda parten inte har åberopat en unionsrättslig bestämmelse med direkt effekt utgör inte hinder för att den berörda nationella domstolen, om den anser det vara nödvändigt, tillämpar den direkt.

#### ***D. Den tredje tolkningsfrågan***

56. Den hänskjutande domstolen har ställt den tredje frågan för att få klarhet i huruvida det följer av artikel 46.3 i direktiv 2013/32 att en domstol eller tribunal i första instans, i ett överklagandeförfarande avseende ett förvaltningsbeslut om avslag på en ansökan om internationellt skydd från en statslös person av palestinskt ursprung som har registrerats vid UNRWA, kan pröva nämnda ansökan enligt principerna i artikel 12.1 i direktiv 2011/95 även om den behöriga myndigheten dessförinnan inte har gjort motsvarande prövning.

57. Det är framför allt nödvändigt att fråga sig om direktiv 2013/32 i tidsmässigt hänseende (*ratione temporis*) är tillämpligt på det nationella målet.

58. Enligt artikel 51.1 i direktivet skulle medlemsstaterna vidta de i bestämmelsen nämnda åtgärderna för genomförande av direktivets artiklar, däribland artikel 46, senast den 20 juli 2015. Mot bakgrund av artikel 52 första stycket första meningen i direktiv 2013/32 ”[ska medlemsstaterna] tillämpa de bestämmelser i lagar och andra författningar som anges i artikel 51(1) [i nämnda direktiv] på ansökningar om internationellt skydd som lämnats in ... efter den 20 juli 2015 eller vid ett tidigare datum”. Enligt artikel 52 första stycket andra meningen i direktivet ”[ska a]nsökningar som lämnats in före den 20 juli 2015 ... omfattas av de lagar och andra författningar som antagits enligt direktiv [2005/85]”.

<sup>42</sup> Se, bland annat, dom av den 7 september 2017, H. (C-174/16, EU:C:2017:637, punkt 69).

59. Även om samordningen mellan första och andra meningen i artikel 52 första stycket i direktiv 2013/32 inte tycks vara uppenbar,<sup>43</sup> menar jag att uttrycket ”eller vid ett tidigare datum” i första meningen, som rådet beslutade att införa i direktivets text,<sup>44</sup> ska tolkas så, att medlemsstaterna hade möjlighet att i samband med genomförande av direktivet besluta att de nationella bestämmelser som skulle antas i syfte att följa direktivets artiklar som nämns i artikel 51.1 i direktivet även skulle tillämpas på ansökningar om internationellt skydd som hade lämnats in före det i sistnämnda artikel angivna datumet. För det fall att denna behörighet inte utövades, skulle bestämmelserna om genomförande av direktiv 2005/85 fortsatt vara tillämpliga, enligt artikel 52 första stycket andra meningen i direktiv 2013/32.

60. Unionslagstiftaren införde således särskilda övergångsbestämmelser i syfte att fastställa den tidsmässiga tillämpningen av bestämmelserna i det nya direktivet (direktiv 2013/32) och i det upphävda direktivet (direktiv 2005/85). I enlighet med dessa övergångsbestämmelser ska ansökningar om internationellt skydd som lämnats in före den 20 juli 2015 prövas enligt bestämmelserna om genomförande av direktiv 2005/85, om inte annat har beslutats av den nationella lagstiftaren.

61. Som svar på en begäran om klarläggande från domstolen i enlighet med artikel 101 i domstolens rättegångsregler har den hänskjutande domstolen preciserat att det i artikel 37 i lagen om införlivande av direktiv 2013/32, som trädde i kraft den 28 december 2015, anges att de förfaranden som inletts före den dagen ska avslutas enligt de tidigare gällande bestämmelserna. Av detta följer att den bulgariska lagstiftaren, om än implicit, har beslutat att inte använda sig av möjligheten enligt artikel 52 första stycket första meningen i direktiv 2013/32 att tillämpa de nationella bestämmelserna om genomförande av nämnda direktiv även på ansökningar om internationellt skydd som lämnats in före den 20 juli 2015.

62. Eftersom Serin Alheto lämnade in sin ansökan om internationellt skydd den 25 november 2014, skulle den, i och med att den ingavs före både det datum då lagen om införlivande av direktiv 2013/32 med bulgarisk lagstiftning trädde i kraft och det datum som fastställs i artikel 52 första stycket första meningen i nämnda direktiv, på grundval av både den nationella lagstiftningen (artikel 37 i lagen om införlivande av direktiv 2013/32) och unionsrätten (artikel 52 första stycket andra meningen i direktiv 2013/32) prövas enligt de bestämmelser som införlivat direktiv 2005/85 med den bulgariska lagstiftningen.<sup>45</sup>

63. Direktiv 2013/32 är därför inte i tidsmässigt hänseende (*ratione temporis*) tillämpligt på omständigheterna i det nationella målet. Det ställningstagande i domstolens praxis som den hänskjutande domstolen har hänvisat till, enligt vilket medlemsstaternas domstolar, under ett direktivs införlivandefrist, i den utsträckning det är möjligt ska avhålla sig från att tolka den nationella rätten på ett sätt som efter utgången av införlivandefristen riskerar att allvarligt äventyra de mål som eftersträvas med direktivet,<sup>46</sup> är enligt min uppfattning inte tillämpligt på förevarande begäran om förhandsavgörande. Trots att den bulgariska lagstiftaren inte har antagit särskilda bestämmelser i syfte att införliva artikel 46.3 i direktiv 2013/32 med nationell rätt, med den följden att de bestämmelser som gällde innan nämnda direktiv införlivades med nationell rätt ska ”omfatta[s] av [sistnämnda direktivs]

43 De två bestämmelserna förefaller i själva verket vara inbördes motstridiga i den mån de nationella bestämmelserna om genomförande av direktiv 2013/32 med stöd av den förstnämnda får tillämpas på ansökningar om internationellt skydd som lämnats in före den 20 juli 2015, medan dessa ansökningar i enlighet med den andra bestämmelsen ska prövas enligt de nationella bestämmelserna om införlivande av direktiv 2005/85.

44 Se rådets ståndpunkt (EU) nr 7/2013 av den 6 juni 2013 (EUT C 179 E, 2013, s. 27).

45 Denna slutsats delas för övrigt, vad gäller bulgarisk lagstiftning, av den hänskjutande domstolen, som har påpekat att retroaktiv tillämpning av lagen om införlivande av direktiv 2013/32 i Serin Alhetos fall skulle strida mot den bulgariska författningen.

46 Se, bland annat, dom av den 4 juli 2006, Adeneler m.fl. (C-212/04, EU:C:2006:443, punkterna 122 och 123), och dom av den 23 april 2009, VTB-VAB och Galatea (C-261/07 och C-299/07, EU:C:2009:244, punkt 37). Den hänskjutande domstolen har även hänvisat till ställningstagandet av generaladvokat Mazák i målet Kadzoev (C-357/09 PPU, EU:C:2009:691, punkterna 32–35).

tillämpningsområde”,<sup>47</sup> föreskrivs det uttryckligen i detta direktiv, trots att det trädde i kraft innan Serin Alheto lämnade in sin asylansökan, i själva verket och som Administrativen sad Sofia-grad har påpekat, att ifrågavarande ansökan, om inte annat följer av nationell rätt, ska prövas enligt bestämmelserna om genomförande av direktiv 2005/85, eftersom den ingavs före den 20 juli 2015.

64. Mot bakgrund av det ovan anförda anser jag att den tredje tolkningsfrågan inte ska tas upp till sakprövning<sup>48</sup>. Jag lägger därför fram följande argument enbart som andrahandsöverväganden.

65. Jag vill först och främst påpeka att artikel 46.3 i direktiv 2013/32, och det fastställande av omfattningen av domstolsprövningen av förvaltningsrättsliga åtgärder på asylområdet som artikeln innebär, har väckt ett visst intresse hos de nationella domstolarna, vilket bekräftas av att frågor angående tolkningen av denna bestämmelse har ställts i ytterligare fem mål om begäran om förhandsavgörande som domstolen för närvarande har att pröva.<sup>49</sup> I förhållande till artikel 39 i direktiv 2005/85, där det enbart stadgades att rätten till ett effektivt rättsmedel skulle garanteras och enligt vilken det ankom på medlemsstaterna att fastställa omfattningen av ifrågavarande rätt,<sup>50</sup> innebär artikel 46 i direktiv 2013/32 faktiskt en perspektivväxling, vilken för övrigt avspeglar de båda rättsakternas olika harmoniseringsnivå.

66. Av den i artikeln använda terminologin framgår det tydligt att unionslagstiftaren, när lagstiftaren fastställde den standard som medlemsstaterna i enlighet med punkt 3 ska följa för att fullgöra skyldigheterna i punkt 1 att se till att den som söker internationellt skydd har tillgång till ett effektivt rättsmedel, som riktmärke använde praxis från Europeiska domstolen för mänskliga rättigheter (nedan kallad Europadomstolen) i de fall artiklarna 13 och 3 i Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (nedan kallad Europakonventionen) tillämpas gemensamt.<sup>51</sup>

67. Enligt artikel 46.3 i direktiv 2013/32 kan ett rättsmedel uppfattas som effektivt om det medför ”full omprövning och prövning av det aktuella behovet av såväl de faktiska som de rättsliga omständigheterna” och, ”i förekommande fall”, en ”prövning av behovet av internationellt skydd i enlighet med direktiv [2011/95]”.

68. Kravet på ”full omprövning”, som inte begränsar sig till att kontrollera om de tillämpliga lagbestämmelserna har följts, utan även omfattar fastställandet och bedömningen av de faktiska omständigheterna, är sedan länge fastslaget i Europadomstolens praxis. Enligt Europadomstolen erfordras, för att ett rättsmedel ska uppfattas som effektivt, mot bakgrund av vikten av artikel 3 i Europakonventionen och den obotliga skada som ett åsidosättande av nämnda artikel kan förorsaka, en ”noggrann prövning”<sup>52</sup> och en ”oberoende granskning”, som både är ”noggrann”<sup>53</sup> och

47 Se dom av den 23 april 2009, VTB-VAB och Galatea (C-261/07 och C-299/07, EU:C:2009:244, punkt 37).

48 Se dock dom av den 26 juli 2017, Sacko (C-348/16, EU:C:2017:591) i vilken domstolen besvarade de tolkningsfrågor som ställts av Tribunale di Milano (domstolen i Milano) utan att först pröva tillämpligheten i tidsmässigt hänseende (*ratione temporis*) för direktiv 2013/32 vad gällde förfarandet för prövningen av Sackos ansökan om internationellt skydd (som ingetts före den 20 juli 2015 men avslagits efter detta datum).

49 Det rör sig om ytterligare två fall av begäran om förhandsavgörande från Administrativen Sad Sofia-grad (Bulgarien) (målen C-652/16 och C-56/17), en begäran om förhandsavgörande från Najvyšší súd Slovenskej republiky (Republiken Slovakien högsta domstol) i ett sammanhang där flera efterföljande beslut att inte bevilja internationellt skydd gång på gång har upphävts efter sökandens överklagande och där den hänskjutande domstolen önskar få klarhet i huruvida rätten till ett effektivt domstolsskydd har garanterats (C-113/17), en ungersk begäran om förhandsavgörande (C-556/17) och en begäran om förhandsavgörande från Nederländernas Raad van State (Högsta förvaltningsdomstolen) angående nya asylskäl (C-586/17).

50 I andra meningen i skäl 27 i direktiv 2005/85 anges att ”[r]ättsmedlets effektivitet, även när det gäller prövning av berörda sakförhållanden, är beroende av det administrativa och rättsliga systemet i varje medlemsstat som helhet”.

51 Som bekant stadgas i artikel 3 i Europakonventionen ett förbud mot tortyr eller omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning, medan i artikel 13 fastställs rätten till ett effektivt rättsmedel för var och en vars i denna konvention angivna fri- och rättigheter kränkts.

52 Se Europadomstolens dom av den 12 april 2005 i målet Chamaiev m.fl./Georgien och Ryssland (ECLI:CE:ECHR:2005:0412JUD003637802, punkt 448).

53 Europadomstolens dom av den 11 juli 2000 i målet Jabari/Turkiet (ECLI:CE:ECHR:2000:0711JUD004003598, punkt 50), och dom av den 21 januari 2011 i målet M.S.S/Belgien (ECLI:CE:ECHR:2011:0121JUD003069609, punkterna 293 och 388).



”fullständig”,<sup>54</sup> av grunder som hänför sig till risken att utsättas för behandlingar som är förbjudna enligt denna artikel. En sådan prövning ”ska göra det möjligt att undanröja alla tvivel, hur legitima de än må vara, kring huruvida ansökan om skydd är ogrundad, oavsett omfattningen av behörigheterna hos den myndighet som har att göra prövningen”.<sup>55</sup> Kravet på full omprövning innebär att den berörda domstolen inte enbart ska begränsa sig till att pröva huruvida de faktiska omständigheterna eller bevismaterialet har missuppfattats och huruvida det rör sig om uppenbart oriktig bedömning.

69. Enligt artikel 46.3 i direktiv 2013/32 ska full omprövning av såväl de faktiska som de rättsliga omständigheterna dessutom omfatta ”prövning av det aktuella behovet”, det vill säga inte på grundval av de omständigheter som den myndighet som fattade det angripna beslutet vid ifrågavarande tidpunkt kände eller borde ha känt till, utan de omständigheter som råder när den berörda domstolen avgör saken.<sup>56</sup> Detta innebär för det första att sökanden kan åberopa nya uppgifter som han eller hon inte gjorde gällande inför den myndighet som bedömde hans eller hennes ansökan om internationellt skydd<sup>57</sup> och för det andra att den domstol som ska pröva överklagandet ex officio kan inhämta uppgifter som är relevanta för bedömningen av sökandens ställning.

70. Vad gäller prövningen av den ”sökandes behov av internationellt skydd”, som även ingår i standarden enligt artikel 46.3 i direktiv 2013/32, innebär det att den berörda domstolen, om den anser sig förfoga över alla uppgifter som krävs därför (”i förekommande fall”), kan uttala sig om den fråga som ligger till grund för vart och ett av besluten i artikel 46.1 i direktiv 2013/32, det vill säga frågan huruvida sökanden har rätt att beviljas flyktingstatus eller status som alternativt skyddsbehövande.

71. I detta sammanhang är det viktigt att påpeka att beviljande av flyktingstatus endast ska ses som en ”fastställelse” av redan existerande rättigheter<sup>58</sup> och inte som något beslut som ger upphov till rättigheter. Av detta följer, vilket domstolen har preciserat i dom av den 24 juni 2015, H. T. (C-373/13, EU:C:2015:413, punkt 63),<sup>59</sup> att medlemsstaterna – och därmed de nationella myndigheter som har behörighet att pröva asylansökningar – ska bevilja en person som uppfyller de minimikrav som uppställs i unionsrätten nämnda status och att de ”inte förfogar över något utrymme för skönsmässig bedömning i det avseendet”. Vid prövning av en ansökan om internationellt skydd ska nämnda myndigheter göra en rättslig kvalificering av de faktiska omständigheterna som inte innebär något utrymme för skönsmässig bedömning i administrativt hänseende. För det fall att den berörda domstolen anser att denna kvalificering är felaktig, måste den ex officio i enlighet med artikel 46.3 i direktiv 2013/32, om de tillgängliga uppgifterna tillåter det, göra en prövning av sökandes behov av internationellt skydd utan att behöva återförvisa ärendet till myndigheten. Om nämnda domstol på grundval av denna prövning drar slutsatsen att sökanden uppfyller kriterierna för att betraktas som flykting eller alternativt skyddsbehövande, måste nämnda domstol – om den enligt nationell rätt inte är behörig att fatta beslut om beviljande av internationellt skydd och därmed inte får ändra det angripna beslutet – ändå ha befogenhet att lämna bindande anvisningar om sökandes behov av internationellt skydd vilka den myndighet som har behörighet att anta ifrågavarande beslut ska följa.

54 Se, för ett liknande resonemang, Europadomstolens dom av den 2 oktober 2012, Singh m.fl./Belgien (ECLI:CE:ECHR:2012:1002JUD003321011, punkt 103). Se även domstolens dom av den 28 juli 2011, Samba Diouf (C-69/10, EU:C:2011:524, punkt 56), och dom av den 31 januari 2013, H.I.D. och B.A. (C-175/11, EU:C:2013:45, punkt 75).

55 Europadomstolens dom av den 2 oktober 2012, Singh m.fl./Belgien (ECLI:CE:ECHR:2012:1002JUD003321011, punkt 103). Med ett liknande resonemang har domstolen i dom av den 28 juli 2011, Samba Diouf (C-69/10, EU:C:2011:524, punkt 56) slagit fast att ”de skäl som den behöriga myndigheten har angett för att avslå asylansökan som ogrundad, [måste kunna] bli föremål för en ingående prövning av den nationella domstolen”.

56 Se, för ett liknande resonemang, redan Europadomstolens dom av den 2 oktober 2012, Singh m.fl./Belgien (ECLI:CE:ECHR:2012:1002JUD003321011, punkt 91).

57 Se, för ett liknande resonemang, Europadomstolens dom av den 21 januari 2011, M.S.S./Belgien (ECLI:CE:ECHR:2011:0121JUD003069609, punkt 389).

58 Se skäl 21 i direktiv 2011/95. Logiskt sett borde även beviljande av status som alternativt skyddsbehövande vara av samma karaktär.

59 I nämnda tillfälle har domstolen baserat sig på skäl 14 i direktiv 2004/83, där det med liknande ordval preciserades: ”Erkännandet av flyktingstatus skall endast ses som en fastställelse av redan existerande rättigheter.”

72. På grundval av ovanstående överväganden anser jag att den hänskjutande domstolen, för det fall att artikel 46.3 i direktiv 2013/32 var tillämplig på de faktiska omständigheterna i det nationella målet, skulle vara skyldig att i möjligaste mån tolka reglerna i APK så, att nämnda domstol i ett fall som Serin Alhetos har behörighet att avgöra hennes ansökan om internationellt skydd med stöd av artikel 12.1 a i direktiv 2011/95 och, om en sådan tolkning inte var möjlig, att låta bli att tillämpa de av dessa regler som hindrar nämnda domstol från att göra en sådan prövning.

73. Mot bakgrund av ovan i punkt 65 anförda skäl är jag däremot av den uppfattningen att samma resultat inte kan uppnås på grundval av artikel 39 i direktiv 2005/85.

### *E. Den femte tolkningsfrågan*

74. Den hänskjutande domstolen har ställt den femte frågan för att få klarhet i huruvida biståndet från UNRWA inom dess verksamhetsområde kan betraktas som en form av "tillräckligt skydd" i den mening som avses i artikel 35 första stycket led b i direktiv 2013/32. Det framgår av beslutet att begära förhandsavgörande att syftet med denna fråga är att pröva huruvida Jordanien, under sådana omständigheter som de här aktuella, kan betraktas som "första asylsökt" för Serin Alheto. Den hänskjutande domstolen är av den uppfattningen att Serin Alhetos ansökan om internationellt skydd, för det fall att det kan dras en sådan slutsats, kan nekans prövning med stöd av artikel 33 i direktiv 2013/32.

75. Innan denna fråga behandlas erinrar jag om att artikel 35 första stycket led b i direktiv 2013/32 har samma lydelse som artikel 26 första stycket led b i direktiv 2005/85, som gällde innan direktiv 2013/32 trädde i kraft. Eftersom enbart de bestämmelser i bulgarisk lagstiftning som har antagits enligt direktiv 2005/85, mot bakgrund av det ovan i punkterna 58–63 i detta förslag till avgörande anförda, är tillämpliga på Serin Alhetos ansökan om internationellt skydd, ska den femte tolkningsfrågan – efter omformulering – uppfattas så, att den gäller tolkningen av artikel 26 första stycket led b i direktiv 2005/85.

76. I artikel 25.1 i direktiv 2005/85 stadgades – på samma sätt som i nu gällande artikel 33.1 i direktiv 2013/32 – att medlemsstaterna inte behövde bedöma sakskaalen i en asylansökan, omen sådan ansökan nekades prövning på någon av de grunder som anges i punkt 2 i artikeln. Bland dessa grunder nämndes i led b i denna punkt den omständigheten att ett land som inte är en medlemsstat betraktades som "första asylsökt" för sökanden enligt artikel 26 i direktiv 2005/85. I nämnda artikel, närmare bestämt i första stycket leden a och b, fastställdes två olika situationer där ett sådant land kunde betraktas som "första asylsökt" för sökanden. Den första situationen avsåg det fall då han eller hon hade "erkänts som flykting i landet" och fortfarande kunde erhålla detta skydd. Den andra situationen gällde det fall då sökanden åtnjöt "annat tillräckligt skydd i landet, inbegripet enligt principen om "non-refoulement".

77. Det framgår av beslutet att begära förhandsavgörande<sup>60</sup> att den lydelse av artikel 13.2 punkt 2 ZUB som är tillämplig på Serin Alhetos ansökan inte omfattade den andra situationen i artikel 26 första stycket led b i direktiv 2005/85. I samband med genomförandet av sistnämnda direktiv beslutade den bulgariska lagstiftaren enligt den hänskjutande domstolens redogörelse att begränsa möjligheten att neka prövning av en asylansökan enligt artikel 25.2 b i nämnda direktiv till att enbart gälla det fall där sökanden visade sig åtnjuta flyktingstatus i ett säkert tredjeland. Enligt vad som kan härledas från beslutet att begära förhandsavgörande var det först i samband med införlivande av direktiv 2013/32 som den bulgariska lagstiftaren beslutade att i artikel 13.2 punkt 2 ZUB även införa den grund för att neka en ansökan prövning som gäller det fall då sökanden i ett tredjeland åtnjuter ett "faktiskt skydd, inbegripet enligt principen om 'non-refoulement'". Denna lydelse av artikel 13.2 punkt 2 ZUB är däremot inte tillämplig på omständigheterna i det nationella målet.

<sup>60</sup> Punkt 49 i beslutet.

78. I enlighet med artikel 5 i direktiv 2005/85 fick medlemsstaterna ”införa eller bibehålla förmånligare normer för förfaranden för beviljande och återkallande av flyktingstatus, förutsatt att de normerna [var] förenliga med detta direktiv”. Det framgår av lydelsen i artikel 25.1 i direktiv 2005/85 att medlemsstaterna hade *möjlighet*, och inte skyldighet, att i sina respektive nationella förfaranden för prövning av asylansökningar införa grunderna för att neka prövning enligt artikel 25.2, medan det ur skäl 22 i direktivet kan härledas att artikel 25 utgjorde ett *undantag* från regeln om att alla asylansökningar ska prövas i sak av medlemsstaternas behöriga myndigheter.<sup>61</sup>

79. Av detta följer att den bulgariska lagstiftaren i samband med genomförande av direktiv 2005/85 hade rätt att besluta, vilket lagstiftaren gjorde, att inte införliva alla grunder för att neka prövning av asylansökan enligt artikel 25.2 i direktiv 2005/85 och i synnerhet grunden enligt artikel 25.2 b jämförd med artikel 26 första stycket led b i direktivet.<sup>62</sup>

80. Mot denna bakgrund, med hänsyn tagen till att Serin Alhetos ansökan om internationellt skydd enligt tillämplig bulgarisk lagstiftning inte under några omständigheter kunde avvisas på den grund som anges i artikel 25.2 b jämförd med artikel 26 första stycket led b i direktiv 2005/85, gäller den femte tolkningsfrågan, i och med att den efter omformuleringen rör tolkningen av dessa bestämmelser, hypotetiska frågor och ska därför avvisas.<sup>63</sup>

81. Jag kommer därför att göra en kortfattad bedömning av denna tolkningsfråga enbart inom ramen för andrahandsöverbäganden.

82. Artikel 26 första stycket led b i direktiv 2005/85 ska tolkas mot bakgrund av ovannämnda skäl 22 i direktivet, enligt vilket medlemsstaterna inte bör vara skyldiga att bedöma sakskalet i en ansökan om internationellt skydd om det ”rimligtvis kan antas att ett annat land skulle ... lämna tillräckligt skydd”, i synnerhet ”om ett första asylansökande har beviljat sökanden flyktingstatus eller tillräckligt skydd av annat slag och sökanden kommer att åter släppas in i detta land”.

83. Det framgår tydligt av ovannämnda skäl att enbart ett skydd som har *beviljats av det land som man avser att kvalificera som första asylansökande* för sökanden kan vara relevant för att kunna tillämpa grunden för att neka prövning enligt artikel 25.2 b jämförd med artikel 26 första stycket led b i direktiv 2005/85. Det kan inte vara på något annat sätt, eftersom skyddet mot avvisning, som är en del av innehållet i skyddet som det hänvisas till i artikel 26 första stycket led b i direktiv 2005/85, inte kan säkerställas av det land till vilket sökanden skulle återvända, förutsatt att han eller hon åter kommer att släppas in i landet, för det fall att hans eller hennes ansökan nekas prövning på den grund som avses i artikel 25.2 b i nämnda direktiv. Ett organ som UNRWA kan visserligen erbjuda bistånd och grundläggande stöd som till viss del kan likställas med vad som tillhandahålls av statliga myndigheter inom ramen för ett system om internationellt eller humanitärt skydd, men det kan emellertid inte ge de personer som omfattas av dess uppdrag garantier för att de, om de av omständigheter som de inte kan påverka lämnar det område där de har sin vanliga vistelseort för att ta sig till ett annat land inom nämnda organs verksamhetsområde, inte kommer att avvisas från detta land till det område som de har lämnat.

61 Det förhåller sig på samma sätt med nu gällande artikel 33.1 i direktiv 2013/32 (se skäl 43 i direktivet, som har samma lydelse som skäl 22 i direktiv 2005/85). Jag vill däremot påpeka att förslaget till Europaparlamentets och rådets förordning om upprättande av ett gemensamt förfarande för internationellt skydd i unionen och om upphävande av direktiv 2013/32/EU (COM/2016/0467 final) genom dess artikel 36.1 a inför en skyldighet för medlemsstaterna att bedöma huruvida en ansökan om internationellt skydd ska prövas på grundval av begreppet ”första asylansökande” i den mening som avses i artikel 44 i detta förslag.

62 Det framgår för övrigt av en jämförande studie som genomförts av UNHCR att Bulgarien inte bara har låtit bli att införliva artikel 26 första stycket led b i direktiv 2005/85, utan även att nämnda land i praktiken, åtminstone fram till år 2010, inte tillämpade begreppet ”första asylansökande” och att den omständigheten att en person åtnjöt flyktingstatus i ett tredjeland betraktades som en grund för att avslå en asylansökan i sak snarare än att neka den prövning; se UNHCR:s *Improving asylum procedures: comparative analysis and recommendations for law and practice, detailed research on key asylum procedures directive provisions*, mars 2010, s. 285, som finns på webbplatsen <http://www.unhcr.org/4c7b71039.pdf>.

63 Se, bland annat, beslut av den 22 juni 2017, Fondul Proprietatea (C-556/15 och C-22/16, ej publicerat i rättsfallssamlingen, EU:C:2017:494, punkterna 20 och 21).

84. Dessutom visar förhållandet mellan leden a och b i artikel 26 första stycket i direktiv 2005/85 att enbart ett skydd som innebär att det land som betraktas som första asylland beviljar sökanden en särskild status som, trots att den inte har samma innehåll som flyktingstatus såsom den definieras i relevanta internationella instrument, skyddar den berörda personen på ett effektivt sätt,<sup>64</sup> i synnerhet mot avvisning,<sup>65</sup> kan utgöra ett "tillräckligt skydd" i den mening som avses i artikel 26 första stycket led b i nämnda direktiv. På samma sätt som enbart sökandens möjlighet att ansöka om och få beviljat flyktingstatus inte räcker för att det berörda landet ska kunna kvalificeras som första asylland i den mening som avses i led a i denna bestämmelse, är enbart införandet av ett skyddssystem som sökanden kan ha tillgång till, förutsatt att han eller hon åter kommer att släppas in i landet, med andra ord inte tillräckligt för att led b i nämnda bestämmelse ska kunna tillämpas och för att hans eller hennes ansökan om internationellt skydd ska kunna avvisas enligt artikel 25.2 b i direktiv 2005/85.

85. Det framgår inte av beslutet att begära förhandsavgörande att Serin Alheto, som reste genom Jordanien och vistades där i 23 dagar innan hon tog ett flyg till Bulgarien, åtnjuter en särskild status i Jordanien som bland annat gör att hon skyddas från en eventuell avvisning till Gazaremsan.<sup>66</sup> Enbart Serin Alhetos tillhörighet till en grupp av personer (palestinska flyktingar som har registrerats vid UNRWA) som åtnjuter en särskild internationell status, som har erkänts av Jordanien,<sup>67</sup> är i sig inte tillräcklig för att artikel 25.2 b i direktiv 2005/85 ska tillämpas, eftersom de villkor som ska vara uppfyllda för att medlemsstaterna enligt denna bestämmelse får neka prövning av en ansökan om internationellt skydd ska bedömas med hänsyn tagen till sökandens *ställning*.

86. På motsvarande sätt finns det i beslutet att begära förhandsavgörande inga uppgifter utifrån vilka det kan fastställas att Serin Alheto, om hon återvände till Jordanien, skulle ha tillgång till skyddet eller biståndet från UNRWA i nämnda land.

87. I detta sammanhang erinrar jag om att UNHCR i sina riktlinjer från december 2017 angående tillämpningen av artikel 1 D i Genèvekonventionen på palestinska flyktingar<sup>68</sup> har preciserat att "ingen stat kan förutsätta, på säkra grunder, att en palestinsk flykting kan få tillgång till skyddet eller biståndet från UNRWA i ett verksamhetsområde [för detta kontor] där han eller hon aldrig har haft sin vanliga vistelseort eller i ett helt annat verksamhetsområde än det där han eller hon tidigare hade sin vanliga vistelseort".<sup>69</sup> Tillämpningen av en sådan presumtion skulle enligt UNHCR innebära "orimliga och oöverstigliga hinder för sökanden" och bortse från hur internationella relationer faktiskt fungerar,

64 Enligt UNHCR:s rekommendationer borde de medlemsstater som tillämpar begreppet "första asylland" tolka begreppet "tillräckligt skydd" i enlighet med artikel 26 första stycket led b i direktiv 2005/85 – och nu i enlighet med artikel 35 första stycket led b i direktiv 2013/32 – som ett "effektivt och konkret tillgängligt" skydd; se UNHCR:s *Improving asylum procedures: comparative analysis and recommendations for law and practice, detailed research on key asylum procedures directive provisions*, mars 2010, s. 282 och 291, som finns på webbplatsen <http://www.unhcr.org/4c7b71039.pdf>. Se, även UNHCR:s *Summary Conclusions on the Concept of "Effective Protection" in the Context of Secondary Movements of Refugees and Asylum-Seekers Directive, (Lisbon Expert Roundtable, 9 och 10 december 2002)*, februari 2003, som finns på webbplatsen <http://www.unhcr.org/protection/globalconsult/3e5f323d7/lisbon-expert-roundtable-summary-conclusions-concept-effective-protection.html>.

65 Jag erinrar om att överföringen av en asylsökande till en stat där han eller hon löper risken att avvisas till sitt ursprungsland utgör ett fall av indirekt avvisning som strider mot artikel 33 i Genèvekonventionen. Det första asyllandet måste därför säkerställa att sökanden ges verkliga garantier för att nämnda princip respekteras. I detta sammanhang vill jag påpeka att Jordanien, trots att landet har tagit emot ett betydande antal palestinska flyktingar, inte räknas bland de länder som undertecknade Genèvekonventionen.

66 I detta sammanhang vill jag påpeka att Human Rights Watch i Jordanien har konstaterat flera fall av avvisning av palestinska flyktingar, i synnerhet palestinier från Syrien; se, beträffande detta, Global Detention Project (GDP), *Immigration Detention in Jordan*, mars 2015, som finns på webbplatsen <http://www.refworld.org/docid/556738404.html>, s. 11. Se, angående Jordaniens respekt för principen om "non-refoulement", även Human Rights Watch, *World Report*, 2018, s. 307.

67 Jordanien har till palestinier som lämnade Gazaremsan år 1967 utfärdat ett provisoriskt pass, en sorts passersedel som intygar bosättningen på jordanskt område. Se, angående det provisoriska passets funktion, A. Tiltnes och H. Zhangs studie *Progress, challenges, diversity, Insights into the socio-economic conditions of Palestinian refugees in Jordan*, som finns på webbplatsen [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), s. 32. Denna studie visar på den extrema fattigdom och begränsade tillgång till socialt stöd, utbildning, hälso- och sjukvård som drabbar palestinier från Gazaremsan som inte är jordanska medborgare även om de är innehavare av ett sådant pass; se, särskilt, s. 258 och följande sidor. Registrering vid UNRWA tycks inte spela någon avgörande roll vad gäller de berörda personernas tillgång till visst grundläggande stöd. Se, vad gäller hälso- och sjukvård, särskilt s. 99 och följande sidor.

68 Se fotnot 16 i detta förslag till avgörande.

69 Se punkt 22.IV k i dessa riktlinjer.

relationer som grundar sig på principen om staternas suveränitet. Med andra ord utgör den omständigheten att en asylsökande som har registrerats vid UNRWA åtnjöt skydd och bistånd från nämnda kontor i det område där han eller hon hade sin vanliga vistelseort innan han eller hon reste in till unionen ingen garanti för att han eller hon ska kunna fortsätta att åtnjuta detta skydd eller bistånd i ett annat land inom UNRWA:s verksamhetsområde till vilket han eller hon inte har någon tidigare anknytning. I Serin Alhetos fall nämns inte i beslutet att begära förhandsavgörande någon anknytning, vare sig familjeanknytning eller annan, med Jordanien.

88. Mot ovanstående bakgrund anser jag att det under sådana omständigheter som de här aktuella inte finns tillräckliga garantier vare sig för att Serin Alheto skulle ha tillgång till biståndet från UNRWA i Jordanien, förutsatt att hon åter kommer att släppas in i nämnda land, eller att hon där skulle åtnjuta ett "tillräckligt skydd" i enlighet med artikel 26 första stycket led b i direktiv 2005/85.

89. Avslutningsvis vill jag understryka att, i och med att det i Genèvekonventionen varken uttryckligen föreskrivs eller utsluts att det vidtas åtgärder för att erkänna skydd "på annan plats" (genom tillämpning av begrepp som "första asylland" eller "ett säkert tredjeland"), kan sådana åtgärder inte anses vara förenliga med denna konvention om de inte säkerställer att rättigheterna enligt konventionen tillämpas på de personer som omfattas av definitionen av begreppet flykting enligt artikel 1 i nämnda konvention. Följaktligen ska myndigheterna i den medlemsstat som har ansvaret för att pröva en ansökan om internationellt skydd, i det fall de avser att tillämpa begreppet "första asylland" i enlighet med artikel 26 första stycket led b i direktiv 2005/85, och nu artikel 35 första stycket led b i direktiv 2013/32, förvisa sig om att det skydd som sökanden erbjuds av ifrågavarande land är effektivt, i synnerhet när, vilket är fallet med Jordanien, nämnda land redan har en stor flyktingmängd.<sup>70</sup>

#### ***F. Den fjärde och den sjätte tolkningsfrågan***

90. Administrativen sad Sofia-grad (förvaltningsdomstolen i Sofia, Bulgarien) har ställt den fjärde frågan för att få klarhet i huruvida den domstol som har att pröva överklagandet av ett beslut att avslå en ansökan om internationellt skydd kan med stöd av artikel 46.3 i direktiv 2013/32 för första gången fatta avgörande i frågan i) huruvida denna ansökan kan tas upp till prövning på de grunder som anges i 33.2 a–c i direktiv 2013/32, även när den intervju som föreskrivs i artikel 34.1 i direktiv 2013/32 inte har genomförts; ii) huruvida sökanden ska avvisas till ursprungslandet eller till det land där han eller hon hade sin vanliga vistelseort.

91. Denna tolkningsfråga ska enligt min uppfattning avvisas i sin helhet, av de skäl som nämns ovan i punkterna 57–63 i detta förslag till avgörande. Led i) i denna tolkningsfråga ska dessutom avvisas av de skäl som anförts i punkterna 76–80 i detta förslag till avgörande.<sup>71</sup>

92. Vad gäller led ii begränsar jag mig inom ramen för andrahandsöverväganden till att påpeka att prövningen av en ansökan om internationellt skydd innebär att man – för att kunna bedöma dels om kriterierna för beviljande av flyktingstatus eller internationellt skydd är uppfyllda, dels om principen om "non-refoulement" säkerställs – måste beakta de risker som sökanden skulle utsättas för om han eller hon avvisades till ursprungslandet eller till det land där han eller hon hade sin vanliga vistelseort innan nämnda ansökan lämnades in. Av detta följer att, om det visar sig att den behöriga myndigheten har gjort en korrekt bedömning av nämnda risker inom ramen för en bedömning gjord i överensstämmelse med de grundläggande principerna och garantierna enligt kapitel II i direktiv 2013/32, har denna myndighet inte gjort sig skyldig till en underlåtelse som kan medföra att

<sup>70</sup> Jordanien har tagit emot cirka två miljoner palestinska flyktingar och fördrivna palestinier. Se, angående dessa personers situation, ovannämnda A. Tiltnes och H. Zhangs studie *Progress, challenges, diversity, Insights into the socio-economic conditions of Palestinian refugees in Jordan*.

<sup>71</sup> Trots att den hänskjutande domstolen i beslutet att begära förhandsavgörande har hänvisat till begreppet "ett säkert tredjeland" i den mening som avses i artikel 38 i direktiv 2013/32, framgår det inte av lydelsen av den fjärde tolkningsfrågan att Administrativen sad Sofia-Grad (förvaltningsdomstolen i Sofia, Bulgarien) även önskar få klarhet i grunden för att neka prövning enligt artikel 33.2 c i direktiv 2013/32.

beslutet att inte tillerkänna internationellt skydd ska upphävas bara därför att myndigheten i nämnda beslut inte har tagit ställning till frågan huruvida sökanden omedelbart kan utvisas från den berörda medlemsstatens område för att återsändas till ursprungslandet eller till det land där han eller hon hade sin vanliga vistelseort. Den domstol som har att pröva överklagandet av ifrågavarande beslut kan inom ramen för sina befogenheter enligt artikel 46.3 i direktiv 2013/32, när den så finner lämpligt, fatta ett avgörande för första gången i denna fråga. Det är under alla omständigheter uppenbart att, för att kunna säkerställa iakttagandet av principen om "non-refoulement", måste den behöriga myndigheten beakta sökandens ställning vid den tidpunkt då det beslutas att sökanden ska utvisas och innan utvisningen genomförs.

93. Den hänskjutande domstolen har ställt den sjätte frågan för att få klarhet beträffande vilka befogenheter som den domstol som ska pröva överklagandet av ett beslut att inte tillerkänna internationellt skydd har enligt artikel 46.3 i direktiv 2013/32 och, i synnerhet, om denna domstol ska begränsa sig till att pröva huruvida det överklagade beslutet är rättsenligt eller om den kan uttala sig om sökandens behov av internationellt skydd även för det fall att detta skydd på grundval av den nationella lagstiftningen enbart kan beviljas genom förvaltningsmyndighets beslut.

94. Inte heller denna tolkningsfråga ska tas upp till sakprövning av de skäl som anförts i punkterna 57–63 i detta förslag till avgörande. Angående sakfrågan hänvisar jag till de andrahandsöverväganden som jag har gjort i punkterna 74 och 75 i detta förslag till avgörande.

#### **IV. Förslag till avgörande**

95. Mot bakgrund av samtliga ovanstående överväganden föreslår jag att domstolen ska avvisa den tredje, den fjärde, den femte och den sjätte tolkningsfrågan från Administrativen sad Sofia-grad (förvaltningsdomstolen i Sofia, Bulgarien) och besvara den första och den andra tolkningsfrågan på följande sätt:

"Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/95/EU av den 13 december 2011 om normer för när tredjelandsmedborgare eller statslösa personer ska anses berättigade till internationellt skydd, för en enhetlig status för flyktingar eller personer som uppfyller kraven för att betecknas som subsidiärt skyddsbehövande, och för innehållet i det beviljade skyddet, ska tolkas så, att en ansökan om internationellt skydd från en statslös person av palestinskt ursprung som har registrerats vid UNRWA, och som innan ankomsten till unionen hade sin vanliga vistelseort i nämnda organs verksamhetsområde, ska prövas på grundval av bestämmelserna i artikel 12.1 a i nämnda direktiv.

Artikel 12.1 a andra meningen i direktiv 2011/95 innehåller en bestämmelse som är tillräckligt precis och ovillkorlig för att kunna åberopas av de berörda personerna vid de nationella domstolarna. Den omständigheten att den berörda parten inte har åberopat en unionsrättslig bestämmelse med direkt effekt utgör inte hinder för att den berörda nationella domstolen, om den anser det vara nödvändigt, tillämpar den direkt."