



## Rättsfallssamlingen

DOMSTOLENS DOM (stora avdelningen)

den 25 juli 2018\*

”Begäran om förhandsavgörande – Gemensam politik avseende asyl och subsidiärt skydd – Normer för när tredjelandsmedborgare eller statslösa personer ska anses berättigade till internationellt skydd – Direktiv 2011/95/EU – Artikel 12 – Undantag från flyktingstatus – Personer registrerade hos Förenta nationernas hjälporganisation för palestinska flyktingar i Mellanöstern (UNRWA) – Förekomsten av ett ’första asylland’ för en palestinsk flykting i UNRWA:s verksamhetsområde – Gemensamma förfaranden för beviljande av internationellt skydd – Direktiv 2013/32/EU – Artikel 46 – Rätt till ett effektivt rättsmedel – Full omprövning och prövning av det aktuella behovet – Omfattningen av förstainstansdomstolens behörighet – Domstolens prövning av behoven av internationellt skydd – Prövning av skälen för att inte ta upp ansökan till prövning”

I mål C-585/16,

angående en begäran om förhandsavgörande enligt artikel 267 FEUF, framställd av Administrativen sad Sofia-grad (Förvaltningsdomstolen i Sofia, Bulgarien) genom beslut av den 8 november 2016, som inkom till domstolen den 18 november 2016, i målet

**Serin Alheto**

mot

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

meddelar

DOMSTOLEN (stora avdelningen)

sammansatt av ordföranden K. Lenaerts, avdelningsordförandena M. Ilešič (referent), L. Bay Larsen, T. von Danwitz, A. Rosas, J. Malenovský och E. Levits samt domarna E. Juhász, A. Borg Barthet, F. Biltgen, K. Jürimäe, C. Lycourgos och M. Vilaras,

generaladvokat: P. Mengozzi,

justitiesekreterare: handläggaren M. Aleksejev,

efter det skriftliga förfarandet och förhandlingen den 23 januari 2018,

med beaktande av de yttranden som avgetts av:

- S. Alheto, genom P. Zhelev, V. Nilsen, G. Voynov, G. Toshev, M. Andreeva och I. Savova, advokati,
- Tjeckiens regering, genom M. Smolek och J. Vlácil, båda i egenskap av ombud,

\* Rättegångsspråk: bulgariska.

- Ungerns regering, genom G. Tornyai, Z. Fehér, G. Koós och M.M. Tátrai, samtliga i egenskap av ombud,
- Europeiska kommissionen, genom M. Condou-Durande, C. Georgieva-Kecsmar och I. Zaloguin, samtliga i egenskap av ombud,

och efter att den 17 maj 2018 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

### Dom

- 1 Begäran om förhandsavgörande avser tolkningen av artikel 12.1 i 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 (EUT L 337, 2011, s. 9) samt av artikel 35 och artikel 46.3 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2013/32/EU av den 26 juni 2013 om gemensamma förfaranden för att bevilja och återkalla internationellt skydd (EUT L 180, 2013, s. 60).
- 2 Begäran har framställts i ett mål mellan Serin Alheto och Zamestnik-predsdatel na Darzhavna agentsia za bezhantsite (biträdande direktören vid den statliga flyktingmyndigheten, Bulgarien) (nedan kallad DAB) angående myndighetens avslag på Serin Alheto ansökan om internationellt skydd.

### Tillämpliga bestämmelser

#### *Internationell rätt*

##### *Genèvekonventionen*

- 3 Konventionen angående flyktingars rättsliga ställning undertecknades den 28 juli 1951 i Genève och trädde i kraft den 22 april 1954 (*United Nations Treaty Series*, vol. 189, s. 150, nr 2545) trädde i kraft den 22 april 1954. Den har kompletterats och ändrats genom protokollet angående flyktingars rättsliga ställning, som antogs i New York den 31 januari 1967, vilket i sin tur trädde i kraft den 4 oktober 1967 (nedan kallad Genèvekonventionen).
- 4 I artikel 1 A i Genèvekonventionen, som innehåller definitionen av begreppet flykting, hänvisas det särskilt till risken för förföljelse.
- 5 Artikel 1 D i konventionen har följande lydelse:

”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.

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.”

*Förenta nationernas hjälporganisation för palestinska flyktingar i Mellanöstern (UNRWA)*

- 6 Förenta nationernas hjälporganisation för palestinska flyktingar i Mellanöstern (*United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East*, nedan kallad UNRWA) bildades genom resolution nr 302 (IV) av Förenta nationernas generalförsamling av den 8 december 1949. UNRWA har till uppgift att verka för de palestinska flyktingarnas välfärd och mänskliga utveckling.
- 7 UNRWA:s verksamhetsområde omfattar Gazaremsan, Västbanken, Jordanien, Libanon och Syrien.

**Unionsrätt**

*Direktiv 2011/95*

- 8 Direktiv 2011/95 har antagits med stöd av artikel 78.2 a och b FEUF, i vilken det anges att  
”vid [utformningen av en gemensam politik avseende asyl, subsidiärt skydd, och tillfälligt skydd i syfte att erbjuda en lämplig status till alla tredjelandsmedborgare som har behov av internationellt skydd och att säkerställa principen om ’non-refoulement’] ska Europaparlamentet och rådet i enlighet med det ordinarie lagstiftningsförfarandet besluta om åtgärder om ett gemensamt europeiskt asylsystem som omfattar
  - a) en enhetlig asylstatus för tredjelandsmedborgare som ska gälla i hela unionen,
  - b) en enhetlig status för subsidiärt skydd för de tredjelandsmedborgare som, utan att beviljas europeisk asyl, har behov av internationellt skydd”.
- 9 I artikel 2 i detta direktiv föreskrivs följande:  
”I detta direktiv gäller följande definitioner:
  - a) *internationellt skydd*: flyktingstatus och status som subsidiärt skyddsbehövande enligt definitionerna i leden e och g.  
...
  - c) *Genèvekonventionen*: konventionen om flyktingars rättsliga ställning undertecknad i Genève den 28 juli 1951, ändrad genom New York-protokollet av den 31 januari 1967.
  - d) *flykting*: en tredjelandsmedborgare som med anledning av välgrundad fruktan för förföljelse på grund av ras, religion, nationalitet, politisk åskådning eller tillhörighet till viss samhällsgrupp befinner sig utanför det land där han eller hon är medborgare och som inte kan eller på grund av sin fruktan inte vill begagna sig av det landets skydd, eller en statslös person som av samma skäl som nämnts ovan befinner sig utanför det land där han eller hon tidigare hade sin vanliga vistelseort och som inte kan eller på grund av sin fruktan inte vill återvända dit och som inte omfattas av artikel 12.
  - e) *flyktingstatus*: en medlemsstats erkännande av en tredjelandsmedborgare eller en statslös person som flykting.
  - f) *person som uppfyller kraven för att betecknas som subsidiärt skyddsbehövande*: en tredjelandsmedborgare eller statslös person som inte uppfyller kraven för att betecknas som flykting, men där det finns grundad anledning att förmoda att den berörda personen, om han eller

hon återsänds till sitt ursprungsland, eller, i fråga om en statslös person, till det land där han eller hon tidigare hade sin vanliga vistelseort, skulle utsättas för en verklig risk att lida allvarlig skada enligt artikel 15 och som inte omfattas av artikel 17.1 och 17.2 och som inte kan, eller på grund av en sådan risk inte vill begagna sig av det landets skydd.

g) *status som subsidiärt skyddsbehövande*: en medlemsstats erkännande av en tredjelandsmedborgare eller statslös person som en person som uppfyller kraven för subsidiärt skydd.

...”

10 I artikel 4.3 i direktivet föreskrivs följande:

”Bedömningen av en ansökan om internationellt skydd ska vara individuell, och följande ska beaktas:

- a) Alla relevanta uppgifter om ursprungslandet vid den tidpunkt då beslut fattas om ansökan, inbegripet lagar och andra författningar i ursprungslandet samt det sätt på vilket dessa tillämpas.
- b) De relevanta utsagor och handlingar som den sökande har lämnat, inklusive information om huruvida sökanden har varit eller kan bli utsatt för förföljelse eller allvarlig skada.
- c) Sökandens personliga ställning och förhållanden, inklusive faktorer som bakgrund, kön och ålder, så att det kan bedömas huruvida de handlingar den sökande har blivit eller skulle kunna bli utsatt för, på grundval av sökandens personliga omständigheter, skulle innebära förföljelse eller allvarlig skada.
- d) Om den sökande efter att ha lämnat ursprungslandet ägnat sig åt en verksamhet, vars enda syfte eller vars huvudsyfte var att skapa de nödvändiga förutsättningarna för att ansöka om internationellt skydd, ska man bedöma om denna verksamhet skulle utsätta den sökande för förföljelse eller allvarlig skada om han eller hon återvänder till landet.
- e) Om man rimligen kan förvänta sig att den sökande begagnar sig av skyddet i ett annat land där han eller hon kan hävda medborgarskap.”

11 I artikel 5.1 i direktivet föreskrivs följande:

”En välgrundad fruktan för förföljelse eller en verklig risk för att lida allvarlig skada kan grunda sig på händelser som har ägt rum efter det att sökanden lämnade ursprungslandet.”

12 Artikel 7 i direktiv 2011/95 har rubriken ”Aktörer som ger skydd”. I punkterna 1 och 2 föreskrivs följande:

”1. Skydd mot förföljelse eller allvarlig skada kan endast ges av

- a) staten, eller
- b) parter eller organisationer, inklusive internationella organisationer, som kontrollerar staten eller en betydande del av statens territorium,

förutsatt att dessa är villiga och kapabla att erbjuda skydd i enlighet med punkt 2.

2. Skydd mot förföljelse eller allvarlig skada måste vara verksamt och inte av en tillfällig natur. Ett sådant skydd ges normalt när aktörerna enligt punkt 1 a och b vidtar rimliga åtgärder för att förhindra att en person förföljs eller lider allvarlig skada, bland annat genom att ombesörja att det finns ett effektivt rättssystem för avslöjande, åtal och bestraffning av handlingar som innebär förföljelse eller allvarlig skada, och när sökanden har tillgång till detta skydd.”

13 I artiklarna 9 och 10 i direktivet, som återfinns i kapitel III, som har rubriken ”Förutsättningar för att betraktas som flykting”, fastställs de faktorer som ska beaktas för att bedöma huruvida sökanden har varit eller kan bli utsatt för förföljelse.

14 Artikel 12 i direktivet, som också ingår i kapitel III, har rubriken ”Undantag”. Den artikeln har följande lydelse:

”1. En tredjelandsmedborgare eller en statslös person kan inte anses som flykting om

a) 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; 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,

...”

15 Artikel 15 i direktivet återfinns i kapitel V som har rubriken ”Förutsättningar för subsidiärt skydd”. I den artikeln föreskrivs följande:

”Allvarlig skada utgörs av

a) dödsstraff eller avrättning, eller

b) tortyr eller omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning av en sökande i ursprungslandet, eller

c) allvarligt och personligt hot mot en civilpersons liv eller lem på grund av urskillningslöst våld i situationer av internationell eller intern väpnad konflikt.”

16 I artikel 17 i direktiv 2011/95, som även återfinns i kapitel V, fastställs i vilka situationer som subsidiärt skydd är uteslutet.

17 Artikel 21 i direktivet har rubriken ”Skydd mot avvisning” och innehåller följande bestämmelser i punkt 1:

”Medlemsstaterna ska i enlighet med sina internationella förpliktelser respektera principen om *non-refoulement*.”

18 Kapitel IX i direktivet, med rubriken ”Slutbestämmelser”, innehåller artiklarna 38–42. I artikel 39.1 första stycket föreskrivs följande:

”Medlemsstaterna ska sätta i kraft de bestämmelser i lagar och andra författningar som är nödvändiga för att följa artiklarna 1, 2, 4, 7, 8, 9, 10, 11, 16, 19, 20, 22, 23, 24, 25, 26, 27, 28, 29, 30, 31, 32, 33, 34 och 35 senast den 21 december 2013. De ska till kommissionen genast överlämna texten till dessa bestämmelser.”

19 I artikel 40 i samma direktiv föreskrivs följande:

”För de medlemsstater som är bundna av det här direktivet ska [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)] upphävas med verkan från och med den 21 december 2013 ...

För de medlemsstater som är bundna av det här direktivet ska hänvisningar till det upphävda direktivet anses som hänvisningar till det här direktivet ...”

20 I artikel 41 i direktiv 2011/95 föreskrivs följande:

”Detta direktiv träder i kraft den tjugonde dagen efter det att det har offentliggjorts i *Europeiska unionens officiella tidning*.

Artiklarna 1, 2, 4, 7, 8, 9, 10, 11, 16, 19, 20, 22, 23, 24, 25, 26, 27, 28, 29, 30, 31, 32, 33, 34 och 35 ska tillämpas från och med den 22 december 2013.”

21 Lydelsen i artiklarna 12 och 15 i direktiv 2011/95 motsvarar lydelsen i artiklarna 12 och 15 i direktiv 2004/83.

#### *Direktiv 2013/32*

22 Direktiv 2013/32 antogs på grundval av artikel 78.2 i d i EUF-fördraget, i vilken det föreskrivs att det ska inrättas gemensamma förfaranden för att bevilja och återkalla enhetlig asylstatus eller subsidiärt skydd.

23 I skälen 4, 13, 16, 18 och 22 i direktivet anges följande:

”(4) ...[E]tt gemensamt europeiskt asylsystem på kort sikt bör omfatta gemensamma normer för rättvisa och effektiva asyloffaranden i medlemsstaterna och, på längre sikt, unionsbestämmelser som leder till ett gemensamt asyloffarande i unionen.

...

(13) Tillnärmningen av reglerna om förfaranden för beviljande eller återkallande av internationellt skydd bör bidra till att begränsa sekundära förflyttningar för personer som ansöker om internationellt skydd mellan medlemsstaterna när sådana förflyttningar motiveras av skillnader i de rättsliga ramarna och att skapa likvärdiga villkor för medlemsstaternas tillämpning av direktiv [2011/95].

...

(16) Det är av yttersta vikt att beslut om alla ansökningar om internationellt skydd fattas på grundval av fakta och, i första instans, av myndigheter vars personal har lämpliga kunskaper eller har erhållit nödvändig utbildning om internationellt skydd.

...

(18) Det ligger i såväl medlemsstaternas som de som ansöker om internationellt skydds intresse att beslut om ansökningar om internationellt skydd fattas så fort som möjligt, dock utan åsidosättande av kraven på att en adekvat och fullständig prövning utförs.

...

(22) Det ligger också i såväl medlemsstaternas som de sökandes intresse att säkerställa en korrekt bedömning av det internationella skyddsbehovet redan i första instans. Därför bör sökande i första instans erbjudas kostnadsfri information om de rättsliga förutsättningarna och förfarandet, med hänsyn till deras särskilda omständigheter. Tillhandahållandet av sådan information bör bland annat göra det möjligt för sökande att förstå förfarandet bättre och därmed hjälpa dem att följa gällande regler. ...”

24 Artikel 1 i direktiv 2013/32 har följande lydelse:

”Syftet med detta direktiv är att fastställa gemensamma förfaranden för beviljande och återkallande av internationellt skydd enligt direktiv [2011/95].”

25 I artikel 2 i direktiv 2013/32 föreskrivs följande:

”I detta direktiv gäller följande definitioner:

...

f) *beslutande myndighet*: en myndighet med domstolsliknande uppgifter eller en administrativ myndighet i en medlemsstat som är ansvarig för att pröva ansökningar om internationellt skydd och behörig att fatta beslut i första instans i sådana ärenden.

...”

26 I artikel 4 i direktiv 2013/32 föreskrivs följande:

”1. Medlemsstaterna ska för alla förfaranden utse en beslutande myndighet som ska ansvara för en korrekt prövning av ansökningarna enligt detta direktiv. Medlemsstaterna ska se till att denna myndighet förses med de resurser som krävs, inbegripet tillräckligt med kompetent personal, för att utföra sina uppgifter i enlighet med detta direktiv.

...

3. Medlemsstaterna ska se till att personalen vid den beslutande myndighet som avses i punkt 1 har den utbildning som krävs. ... Personer som intervjuar sökande i enlighet med detta direktiv ska även ha tillägnat sig allmänna kunskaper om problem som kan ha en negativ inverkan på sökandens förmåga att bli intervjuad, till exempel indikationer på att sökanden tidigare kan ha varit utsatt för tortyr.

...”

27 Artikel 10.2 i detta direktiv har följande lydelse:

”Vid prövning av ansökningar om internationellt skydd ska den beslutande myndigheten först fastställa om sökande uppfyller kraven på flyktingstatus och, om så inte är fallet, besluta om sökande kan komma i fråga för subsidiärt skydd.”

28 Artikel 12 i direktivet har följande lydelse:

”1. Medlemsstaterna ska se till att alla sökande omfattas av följande garantier i samband med de förfaranden som föreskrivs i kapitel III:

- a) Sökandena ska upplysas på ett språk som de förstår eller rimligen kan förväntas förstå om det förfarande som ska följas och om sina rättigheter och skyldigheter under detta förfarande och de tänkbara konsekvenserna av att inte uppfylla sina skyldigheter och inte samarbeta med myndigheterna. De ska upplysas om den tidsram och de medel som står till deras förfogande för att uppfylla skyldigheten att lägga fram de fakta som avses i artikel 4 i direktiv [2011/95], liksom om konsekvenserna av ett uttryckligt eller implicit tillbakadragande av ansökan. Informationen ska tillhandahållas i så god tid att de kan utöva de rättigheter som garanteras genom det här direktivet och uppfylla de skyldigheter som anges i artikel 13.
- b) Sökandena ska närhelst så är nödvändigt få hjälp av en tolk som kan framföra deras argument till de behöriga myndigheterna. Medlemsstaterna ska anse det vara nödvändigt att tillhandahålla tolk åtminstone när sökanden ska intervjuas i enlighet med artiklarna 14, 15, 16, 17 och 34 och adekvat kommunikation inte kan säkerställas utan sådana tjänster. ...

...”

29 I artikel 13.1 samma direktiv föreskrivs följande:

”Medlemsstaterna ska ålägga sökande en skyldighet att samarbeta med de behöriga myndigheterna för att fastställa sin identitet och andra förhållanden som avses i artikel 4.2 i direktiv [2011/95]. ...”

30 I artikel 33.2 i direktiv 2013/32 föreskrivs följande:

”Medlemsstaterna får anse att en ansökan om internationellt skydd inte kan tas upp till prövning endast om

...

- b) ett land som inte är en medlemsstat betraktas som första asylland för sökanden enligt artikel 35,
- c) ett land som inte är en medlemsstat betraktas som ett säkert tredjeland för sökanden enligt artikel 38,

...”

31 Artikel 34.1 första stycket i samma direktiv har följande lydelse:

”Medlemsstaterna ska ge sökande möjligheten att lägga fram sina synpunkter på tillämpningen av de grunder som avses i artikel 33 på de särskilda omständigheterna i hans eller hennes fall, innan den beslutande myndigheten beslutar huruvida ansökan om internationellt skydd ska tas upp till prövning eller inte. Medlemsstaterna ska därför genomföra en personlig intervju för att avgöra om ansökan ska upptas till prövning. ...”

32 I artikel 35 i direktivet föreskrivs följande:

”Ett 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',

förutsatt att han eller hon kommer att tillåtas resa in på nytt i det landet.

När medlemsstaterna tillämpar begreppet första asylansökan på en sökandes särskilda omständigheter, får de ta hänsyn till artikel 38.1. Sökanden ska beredas tillfälle att bestrida tillämpningen av begreppet första asylansökan med hänvisning till de särskilda omständigheterna i hans eller hennes fall.”

33 I artikel 36.1 i direktivet föreskrivs följande:

”Om det fastställs att ett tredjeland är ett säkert ursprungsland enligt detta direktiv kan landet, efter en enskild prövning av ansökan, betraktas som ett säkert ursprungsland för en enskild sökande endast om

a) han eller hon är medborgare i det landet eller

b) han eller hon är en statslös person som tidigare hade sitt hemvist i det landet,

och han eller hon inte har lagt fram några allvarliga skäl för att landet inte ska anses som ett säkert ursprungsland med hänsyn till hans eller hennes särskilda omständigheter och i fråga om hans eller hennes rätt att betraktas som en person som beviljats internationellt skydd i enlighet med direktiv [2011/95].”

34 I artikel 38 i direktiv 2013/32 föreskrivs följande:

”1. Medlemsstaterna får tillämpa begreppet säkert tredjeland endast om de behöriga myndigheterna är övertygade om att en person som ansöker om internationellt skydd kommer att behandlas i enlighet med följande principer i det berörda tredjelandet:

a) Sökandens liv och frihet är inte hotade på grund av ras, religion, medborgarskap, tillhörighet till en viss samhällsgrupp eller politisk övertygelse.

b) Det föreligger ingen risk för allvarlig skada enligt definitionen i direktiv [2011/95].

c) Principen om 'non-refoulement' iakttas i enlighet med Genèvekonventionen.

d) Förbudet mot varje återsändande som innebär åsidosättande av förbudet mot tortyr och grym, omänsklig eller förnedrande behandling i enlighet med folkrätten iakttas.

e) Sökanden har möjlighet att ansöka om flyktingstatus och, om de befinns vara flyktingar, erhålla skydd i enlighet med Genèvekonventionen.

2. Begreppet säkert tredjeland ska tillämpas i enlighet med bestämmelser i nationell rätt, inbegripet

a) bestämmelser enligt vilka sökanden måste ha en anknytning till det berörda tredjelandet som gör att det skulle vara rimligt för denne att resa till det landet,

...”

35 Artikel 46 i direktiv 2013/32 har följande lydelse:

”1. Medlemsstaterna ska se till att sökande har rätt till ett effektivt rättsmedel inför domstol mot följande:

- a) Ett beslut som fattats om en ansökan om internationellt skydd, inbegripet ett beslut
  - i) att anse en ansökan ogrundad med avseende på flyktingstatus och/eller subsidiärt skydd,
  - ii) att en ansökan inte kan tas upp till prövning enligt artikel 33.2,

...

3. 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], åtminstone när handläggningen av överklagandet sker vid domstol eller tribunal i första instans.

...”

36 I artikel 51.1 i direktiv 2013/32 föreskrivs följande:

”Medlemsstaterna ska sätta i kraft de bestämmelser i lagar och andra författningar som är nödvändiga för att följa artiklarna 1–30, artikel 31.1, 31.2, 31.6–31.9, artiklarna 32–46, artiklarna 49 och 50 och bilaga I senast den 20 juli 2015. De ska till kommissionen genast överlämna texten till dessa bestämmelser.”

37 I artikel 52 första stycket i nämnda direktiv stadgas följande:

”Medlemsstaterna ska tillämpa de bestämmelser i lagar och andra författningar som anges i artikel 51.1 på ansökningar om internationellt skydd som lämnats in och på förfaranden för återkallande av internationellt skydd som inletts efter den 20 juli 2015 eller vid ett tidigare datum. Ansökningar som lämnats in före den 20 juli 2015 och förfaranden för återkallande av flyktingstatus som inletts före den dagen ska omfattas av de lagar och andra författningar som antagits enligt [rådets] direktiv 2005/85/EG [av den 1 december 2005 om miniminormer för medlemsstaternas förfaranden för beviljande eller återkallande av flyktingstatus (EUT L 326, 2005, s. 13)].”

38 Artikel 53 första stycket i direktiv 2013/32 har följande lydelse:

”För de medlemsstater som är bundna av det här direktivet ska direktiv [2005/85] upphöra att gälla den 21 juli 2015 ...”

39 I artikel 54 första stycket i direktiv 2013/32 föreskrivs följande:

”Detta direktiv träder i kraft den tjugonde dagen efter det att det har offentliggjorts i *Europeiska unionens officiella tidning*.”

40 Det offentliggörande som avses i artikel 54 ägde rum den 29 juni 2013 och direktiv 2013/32 trädde i kraft den 19 juli 2013.

41 Artiklarna 33, 35, 38 och 46.1 i direktiv 2013/32 motsvarar artiklarna 25, 26, 27 respektive 39.1 direktiv 2005/85. I artikel 10.2, artikel 34 och artikel 46.3 i direktiv 2013/32 stadgas det däremot regler som inte fanns i direktiv 2005/85.

### ***Bulgarisk rätt***

42 I Bulgarien regleras prövningen av ansökningar om internationellt skydd i Zakon za bezhantsite ubezhishteto (lag om asyl och flyktingar, nedan kallad ZUB). I syfte att införliva direktiven 2011/95 och 2013/32 i bulgarisk rätt har ZUB ändrats genom lagar som trädde i kraft i oktober respektive december 2015.

43 I artiklarna 8 och 9 i ZUB återges i princip de kriterier som anges i artiklarna 9, 10 och 15 i direktiv 2011/95.

44 I artikel 12.1 i ZUB föreskrivs följande:

”En utlänning kan inte ges flyktingstatus om

...

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

...”

45 I artikel 12.1 i ZUB, i den lydelse som gällde före införlivandet i bulgarisk rätt av direktiven 2011/95 och 2013/32, föreskrevs följande:

”En utlänning kan inte ges flyktingstatus om

...

4. han eller hon åtnjuter skydd eller bistånd från andra organ eller kontor inom Förenta nationerna än Förenta nationernas flyktingkommissariat 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 Förenta nationerna.

...”

46 I artikel 13.2 i ZUB föreskrivs följande:

”Förfarandet för beviljande av internationellt skydd ska inte inledas eller det ska avslutas när utlänningen

...

2. har flyktingstatus i en tredje stat eller alltså har något annat effektivt skydd, som innefattar iakttagande av principen om ’non-refoulement’, under förutsättning att han eller hon får resa in i den staten.

3. kommer från en säker tredje stat, förutsatt att han eller hon får resa in i den staten.”

47 I artikel 13.2 ZUB, i den lydelse som gällde före införlivandet i bulgarisk rätt av direktiven 2011/95 och 2013/32, föreskrevs följande:

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

...

2. en flyktingstatus som har beviljats av ett säkert tredjeland, förutsatt att han eller hon får resa in i det landet.”

48 I artikel 75.2 ZUB föreskrivs följande:

”... Vid prövningen av ansökan om internationellt skydd ska samtliga omständigheter bedömas ... avseende sökandens personliga situation...”

### **Målet vid den nationella domstolen och tolkningsfrågorna**

49 Det framgår av handlingarna i målet vid EU-domstolen att Serin Alheto, född den 29 november 1972 i Gaza, har ett pass som utfärdats av den palestinska myndigheten och att hon är registrerad hos UNRWA.

50 Den 15 juli 2014 lämnade Serin Alheto Gazaremsan genom de hemliga tunnlar som förbinder detta territorium med Egypten. Från detta land reste hon till Jordanien med båt.

51 Den 7 augusti 2014 utfärdade Republiken Bulgariens konsulat i Jordanien ett turistvisum till Serin Alheto för en resa till Bulgarien. Visumet löpte ut den 1 september 2014.

52 Den 10 augusti 2014 reste Serin Alheto in i Bulgarien med flyg från Amman till Varna. Den 28 augusti 2014 förlängdes viseringens giltighetstid till och med den 17 november 2014.

53 Den 11 november 2014 lämnade Serin Alheto in en ansökan om internationellt skydd till DAB. Hon gav ånyo in samma ansökan den 25 november 2014. Till stöd för sin ansökan gjorde hon gällande att ett återvändande till Gazaremsan skulle innebära att hon utsattes för ett allvarligt hot mot hennes liv och att hon riskerade att bli offer för tortyr och förföljelse.

54 Detta hot hänger samman med det faktum att hon bedriver social verksamhet som syftar till att informera kvinnor om deras rättigheter och att denna verksamhet inte godtas av Hamas, som är den organisation som kontrollerar Gazaremsan.

55 Med beaktande av den väpnade konflikten mellan Hamas och Israel råder det dessutom en situation av urskillningslöst våld i Gaza.

56 Under perioden december 2014–mars 2015 genomförde DAB flera personliga intervjuer med Serin Alheto.

57 Den 12 maj 2015 avslog DAB:s biträdande direktör den ansökan om internationellt skydd som getts in av Serin Alheto. Grunden för beslutet var artikel 75 i ZUB, jämförd med artiklarna 8 och 9 i samma lag (nedan kallat det överklagade beslutet) och motiveringen var att Serin Alhetos påståenden inte var trovärdiga.

- 58 DAB:s biträdande direktör angav bland annat att även om det fanns grund för tvivel vad gäller respekten för de grundläggande rättigheterna i Gazaremsan, räcker inte den omständigheten att Serin Alheto är en kvinna som informerar andra kvinnor som bor i Gazaremsan om deras rättigheter för att fastställa att det föreligger en verklig risk för förföljelse i den mening som avses i artikel 8 ZUB eller en risk för allvarlig skada i den mening som avses i artikel 9 i den lagen. I detta hänseende visar en internationell rapport som upprättats under år 2014 att kvinnliga poliser i Gazaremsan deltar i narkotikabekämpning, lagföring och kontroll av personrörelser. Under dessa omständigheter är det svårt att föreställa sig att Serin Alhetos verksamhet innebär att hon utsätts för allvarliga och personliga hot.
- 59 DAB:s biträdande direktör tillade att Serin Alheto inte hade varit tvungen att söka internationellt skydd på grund av en situation av urskillningslöst våld till följd av en väpnad konflikt.
- 60 Serin Alheto överklagade till Administrativen sad Sofia-grad (Förvaltningsdomstolen i Sofia, Bulgarien) och yrkade att det överklagade beslutet skulle ogiltigförklaras. Hon anförde att vissa omständigheter som åberopats vid intervjuerna inte hade prövats i strid med artikel 75 i ZUB och att det i strid med artiklarna 8 och 9 i ZUB hade gjorts en oriktig bedömning av de omständigheter som hade prövats.
- 61 Administrativen sad Sofia-grad (Förvaltningsdomstolen i Sofia) anser att DAB i princip borde ha prövat Serin Alhetos ansökan om internationellt skydd på grundval av artikel 12.1 led 4 i ZUB och inte på grundval av artiklarna 8 och 9 i den lagen. Det överklagade beslutet är därför varken förenligt med ZUB eller motsvarande regler i direktiv 2011/95, bland annat artikel 12.1 a i direktivet.
- 62 Den hänskjutande domstolen har dock påpekat att artikel 12.1 led 4 i ZUB inte på ett korrekt sätt införlivar artikel 12.1 a i direktiv 2011/95, vilket innebär att handläggningen av den ansökan om internationellt skydd som är aktuell i det nationella målet blir komplicerad.
- 63 Med hänsyn till skyldigheten att säkerställa ett effektivt rättsmedel och särskilt kravet på en full omprövning och prövning av det aktuella behovet, vilket anges i artikel 46.3 i direktiv 2013/32, finns det med beaktande av bland annat artiklarna 18, 19 och 47 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (nedan kallad stadgan), anledning att fastställa omfattningen av den domstolsbehörighet som unionslagstiftaren föreskrivit. Det skulle i synnerhet vara betydelsefullt att veta huruvida domstolen inom ramen för en full omprövning och en prövning av det aktuella behovet får ta med omständigheter i sin bedömning, inbegripet skäl för att inte ta upp ansökan till prövning, vilka inte har kunnat beaktas vid antagandet av beslutet att avslå ansökan om internationellt skydd.
- 64 I detta sammanhang vill den hänskjutande domstolen särskilt få klarhet i huruvida, under sådana omständigheter som dem som är aktuella i det nationella målet, en person som är registrerad hos UNRWA, som flytt från Gazaremsan och som vistats i Jordanien innan hon reste till unionen, ska anses vara tillräckligt skyddad i Jordanien, vilket innebär att den ansökan om internationellt skydd som personen gett in i unionen inte kan tas upp till prövning.
- 65 Slutligen uppkommer frågan huruvida domstolen, efter det att ett beslut om avslag på en ansökan om internationellt skydd ogiltigförklarats, får, eller till och med är skyldig att, själv avgöra ansökan.
- 66 Mot denna bakgrund beslutade Administrativen sad Sofia-grad) (Förvaltningsdomstolen i Sofia) att vilandeförklara målet och ställa följande frågor till EU-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 FEUF, tolkas så,
- a) att en ansökan om internationellt skydd från en statslös person av palestinskt ursprung som registrerats som flykting hos [UNRWA] och som innan ansökan lämnades in var bosatt inom UNRWA:s verksamhetsområde (Gazaremsan) kan prövas som en ansökan enligt artikel 1 A i [Genèvekonventionen] i stället för som en ansökan om internationellt skydd enligt artikel 1 D

[andra stycket] i nämnda konvention, förutsatt att ansvaret för prövningen av ansökan övergått av andra grunder än av ömmande eller humanitära skäl och att prövningen av ansökan regleras i direktiv 2011/95, eller så att

- 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 följderna 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 led 4 i 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 på så sätt 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 hos 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 [andra stycket] i det direktivet och artikel 21.1 i direktiv 2011/95, jämförd med artiklarna 18, 19 och 47 i [stadgan] 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 huruvida det land där den berörda personen var bosatt vid tidpunkten för förhandlingen är en säker stat, 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 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 1951 års Genèvekonvention på de personer som får stöd av UNRWA?

6. Ska artikel 46.3 i direktiv 2013/32 jämförd med artikel 47 i stadgan 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 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 meddela ett avgörande
- 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 det är nödvändigt att tillerkänna internationellt skydd genom att genomföra en lämplig prövning av ansökan om internationellt skydd, oberoende av de åsidosättanden av väsentliga formföreskrifter som den beslutande myndigheten gjort vid prövningen av ansökan?"

## Prövning av tolkningsfrågorna

### *Inledande utgångspunkter*

- 67 Eftersom den tidsmässiga tillämpligheten av bestämmelserna i direktiv 2013/32, vilka frågorna 3–6 avser, inte är klar och har varit föremål för diskussion vid domstolen, ska det inledningsvis lämnas några preciseringar angående denna fråga.
- 68 Det direktivet har ersatt direktiv 2005/85 med verkan från och med den 21 juli 2015, det vill säga efter dagen för inlämnande av den ansökan om internationellt skydd som är aktuell i det nationella i målet.
- 69 I detta sammanhang påpekar domstolen för det första att det i artikel 52 första stycket andra meningen i direktiv 2013/32 anges att ansökningar om internationellt skydd som lämnas in före den 20 juli 2015 regleras av de nationella bestämmelser som antagits i enlighet med direktiv 2005/85.
- 70 För det andra är det enligt artikel 52 första stycket första meningen möjligt att, beträffande ansökningar som getts in före den 20 juli 2015, tillämpa de nationella bestämmelser som genomför regler som införts genom direktiv 2013/32. Enligt nämnda mening ska medlemsstaterna tillämpa dessa bestämmelser "på ansökningar om internationellt skydd som lämnats in efter den 20 juli 2015 eller ett tidigare datum".
- 71 Det framgår av en genomgång av förarbetena till direktiv 2013/32, i synnerhet en jämförelse mellan rådets ståndpunkt (EU) nr 7/2013 vid första behandlingen inför antagandet av Europaparlamentets och rådets direktiv om gemensamma förfaranden för att bevilja och återkalla internationellt skydd, som antogs den 6 juni 2013 (EUT C 179 E, 2013, s. 27), och kommissionens förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om miniminormer för medlemsstaternas förfaranden för att bevilja eller återkalla internationellt skydd (KOM/2009/0554 slutlig), att orden "eller ett tidigare datum" lades till under lagstiftningsprocessen.
- 72 Oaktat den spänning som finns mellan den första och den andra meningen i artikel 52 första stycket i direktiv 2013/32, framgår det av förarbetena att unionslagstiftaren haft för avsikt att göra det möjligt för de medlemsstater som önskar detta att tillämpa bestämmelserna om genomförande av det direktivet med omedelbar verkan på ansökningar om internationellt skydd som lämnats in före den 20 juli 2015.
- 73 Faktum kvarstår dock att även om artikel 52 första stycket i direktiv 2013/32 ger medlemsstaterna rätt att omedelbart tillämpa nämnda bestämmelser på ansökningar om internationellt skydd som lämnats in före den 20 juli 2015, ålägger den artikeln inte medlemsstaterna någon skyldighet att göra detta.

Genom att använda orden ”som inletts efter den 20 juli 2015 eller vid ett tidigare datum”, ger denna bestämmelse olika möjligheter vad gäller tillämpningen i tiden, för att rättssäkerhetsprincipen och principen om likhet inför lagen iakttas vid tillämpningen av unionsrätten, för att personer som ansöker om internationellt skydd sålunda är skyddade mot godtyckliga beslut och har tillgång till ett effektivt rättsmedel inom ramen för förfaranden för att bevilja eller återkalla internationellt skydd och för att varje medlemsstat som är bunden av direktivet, särskilt när det gäller tillämpningen i tiden av regeln om full omprövning och prövning av det aktuella behovet, behandlar samtliga ansökningar om internationellt skydd som ges under samma period inom dess territorium på ett förutsebart och enhetligt sätt.

- 74 Den hänskjutande domstolen har som svar på en begäran om klarläggande angående denna fråga understrukit att kravet på full omprövning och prövning av det aktuella behovet, vilket anges i artikel 46.3 i direktiv 2013/32, som enligt artikel 51.1 i samma direktiv ska genomföras senast den 20 juli 2015, finns i Bulgarien sedan den 1 mars 2007. Detta innebär att den bulgariska lagstiftaren i samband med införlivandet av direktivet inte har ansett det nödvändigt att vidta åtgärder som genomför artikel 46.3.
- 75 Den hänskjutande domstolen har härvidlag hänvisat till flera nationella bestämmelser i fråga om överklagande av förvaltningsbeslut och lämnat uppgifter om dessa bestämmelsers räckvidd. Det ankommer inte på EU-domstolen att pröva riktigheten av dessa uppgifter.
- 76 Mot bakgrund av detta svar förefaller det som om fråga 3, 4 och 6, vilka avser tolkningen av artikel 46.3 i direktiv 2013/32, är relevanta för att avgöra det nationella målet.
- 77 Det är nämligen inte endast de nationella bestämmelser som uttryckligen har till syfte att införliva ett direktiv som kan anses omfattas av dess tillämpningsområde, utan även – från och med den tidpunkt då direktivet träder i kraft – de redan gällande nationella bestämmelser som är ägnade att säkerställa direktivets införlivande med nationell rätt (se, för ett liknande resonemang, dom av den 7 september 2006, Cordero Alonso, C-81/05, EU:C:2006:529, punkt 29, och dom av den 23 april 2009, VTB-VAB och Galatea, C-261/07 och C-299/07, EU:C:2009:244, punkt 35).
- 78 I förevarande fall är det visserligen riktigt att den lag som införlivar direktiv 2013/32 med bulgarisk rätt först trädde i kraft i december 2015, det vill säga efter det att Serin Alheto hade lämnat in en ansökan om internationellt skydd i unionen och efter det att det överklagade beslutet hade antagits. Det framgår emellertid av den hänskjutande domstolens svar på begäran om klarläggande att det i bulgarisk rätt sedan år 2007 finns bestämmelser som föreskriver ett krav på full omprövning och prövning av det aktuella behovet, vilka är tillämpliga på ansökningar om internationellt skydd.
- 79 Det framgår av samma svar att enligt den hänskjutande domstolens uppgifter anser nationella myndigheter att dessa bestämmelser är ägnade att säkerställa införlivandet av artikel 46.3 i direktiv 2013/32 med nationell rätt.
- 80 Under dessa omständigheter och med hänsyn till att direktiv 2013/32 redan hade trätt i kraft vid tidpunkten för den ansökan om internationellt skydd som är aktuell i det nationella målet och antagandet av det överklagade beslutet, ska den tolkning av artikel 46.3 i direktivet som den hänskjutande domstolen begärt i frågorna 3, 4 och 6 anses nödvändiga för att den domstolen ska kunna avgöra det nationella målet (se, för ett liknande resonemang, dom av den 23 april 2009, VTB-VAB och Galatea, C-261/07 och C-299/07, EU:C:2009:244, punkterna 37 och 40).
- 81 Vad avser fråga 5, vilken avser tolkningen av artikel 35 första stycket b i direktiv 2013/32 som jämförd med artikel 33.2 b i samma direktiv tillåter medlemsstaterna att förklara att en ansökan om internationellt skydd inte kan tas upp till prövning om sökanden åtnjuter tillräckligt skydd i ett tredjeland, framgår det av beslutet om hänskjutande att detta skäl för att avvisa ansökan ännu inte hade införlivats med bulgarisk rätt vid tidpunkten för antagandet av det överklagade beslutet. Med



utgångspunkt i premissen att den nationella bestämmelse som sedan dess införlivat detta skäl att avvisa ansökan emellertid är tillämplig i tiden på det nationella målet, vilket är en premis som det uteslutande ankommer på den hänskjutande domstolen att kontrollera, har den domstolen ställt den relevanta frågan huruvida den, inom ramen för den fulla omprövning och prövning av det aktuella behovet som är föreskriven i artikel 46.3 i direktiv 2013/32, får bedöma om den ansökan om internationellt skydd som är aktuell i det nationella målet kan tas upp till prövning med avseende på ett sådant skäl för att inte ta upp ansökan till prövning och, om frågan ska besvaras jakande, vilken räckvidd ett sådant skäl för att inte ta upp ansökan till prövning har.

### *Fråga 1*

- 82 Den hänskjutande domstolen söker genom fråga 1 klarhet i huruvida artikel 12.1 a i direktiv 2011/95, jämförd med artikel 10.2 i direktiv 2013/32, ska tolkas så, att det vid handläggningen av en ansökan om internationellt skydd som har getts in av en person som är registrerad hos UNRWA krävs att det görs en prövning av frågan huruvida vederbörande åtnjuter konkret skydd eller bistånd från detta organ.
- 83 Som framgår av beslutet om hänskjutande, har denna fråga ställts med hänsyn till att DAB:s biträdande direktör i det överklagade beslutet inte specifikt har prövat frågan huruvida det skydd eller bistånd som klaganden i det nationella målet åtnjöt från UNRWA i detta organs verksamhetsområde hade upphört, då denna omständighet, om den hade kunnat styrkas, skulle kunna ha gett klaganden rätt att i Bulgarien åtnjuta flyktingstatus enligt artikel 1 D i Genèvekonventionen och artikel 12.1 a i direktiv 2011/95.
- 84 I detta hänseende ska det understrykas, vilket det har erinrats om i punkterna 6 och 7 i förevarande dom, att UNRWA är ett FN-organ som inrättas för att skydda och bistå palestinier i egenskap av "palestinska flyktingar" i Gaza, Västbanken, Jordanien, Libanon och Syrien. Härav följer att klaganden i det nationella målet, såsom en person som är registrerad hos UNRWA, har rätt att åtnjuta skydd och bistånd från det organet i syfte tillvarata hennes välbefinnande som flykting.
- 85 På grund av den särskilda flyktingstatus som inrättats för palestinier i nämnda territorier i Mellanöstern, är personer som är registrerade hos UNRWA i princip undantagna från flyktingstatus i unionen enligt artikel 12.1 a första meningen i direktiv 2011/95, som motsvarar artikel 1 D första stycket i Genèvekonventionen. Det följer emellertid av artikel 12.1 a andra meningen i direktiv 2011/95, som motsvarar artikel 1 D andra stycket i Genèvekonventionen, att om en sökande av internationellt skydd i unionen inte längre åtnjuter skydd eller bistånd från UNRWA ska undantaget upphöra att gälla.
- 86 Såsom domstolen har slagit fast är artikel 12.1 a andra meningen i direktiv 2011/95 tillämplig när det på grundval av en individuell bedömning av samtliga relevanta omständigheter visar sig att palestiniernas säkerhet är allvarligt hotad och UNRWA, hos vilket vederbörande sökt bistånd, saknar möjlighet att garantera honom eller henne sådana levnadsförhållanden som överensstämmer med organets uppdrag. Palestiniern är därför, på grund av orsaker utanför hans eller hennes kontroll, tvingad att lämna UNRWA:s verksamhetsområde. Palestiniern kan i detta fall, såvida vederbörande inte omfattas av något eller några av de andra undantagen i artikel 12.1 b, artikel 12.2 och artikel 12.3, automatiskt komma i åtnjutande av förmånerna i direktivet, utan att behöva visa att han eller hon har välgrundad fruktan för förföljelse i den mening som avses i artikel 2 d i samma direktiv, till dess att personen i fråga kan återvända till det territorium där han eller hon tidigare hade sin vanliga vistelseort (dom av den 19 december 2012, Abed El Karem El Kott m.fl., C-364/11, EU:C:2012:826, punkterna 49–51, 58–65, 75–77 och 81).

- 87 Det framgår av övervägandena ovan att det i artikel 12.1 a i direktiv 2011/95 för det första föreskrivs en grund för undantag från flyktingstatus och, för det andra, en grund för upphörande att tillämpa grunden för undantag. Såväl den ena som den andra grunden kan vara avgörande för att bedöma huruvida palestiniern i fråga kan erhålla flyktingstatus i unionen. Såsom generaladvokaten har påpekat i punkterna 43–45 i sitt förslag till avgörande utgör reglerna i nämnda bestämmelse, såsom de tolkats av domstolen, *lex specialis*. De nationella bestämmelserna om införlivande av detta system ska tillämpas på en ansökan om internationellt skydd som getts in av en person som är registrerad hos UNRWA, under förutsättning att ansökan inte dessförinnan har avslagits på en annan grund för undantag från flyktingstatus eller på en formell grund för att inte ta upp ansökan till prövning.
- 88 Denna slutsats bekräftas av systematiken i direktiv 2011/95. Direktivet har antagits bland annat med stöd av artikel 78.2 a FEUF och syftar därför i enlighet med den bestämmelsen till att inrätta ett enhetligt asylsystem. Det är därför viktigt att samtliga myndigheter i unionen som är behöriga att handlägga ansökningar om internationellt skydd tillämpar de bestämmelser som införlivar reglerna i artikel 12.1 a i direktivet, när sökanden är en person som är registrerad hos UNRWA.
- 89 Dessa bestämmelser ska även tillämpas när, såsom i förevarande fall, ansökan om internationellt skydd, förutom en ansökan om flyktingstatus, också innefattar en ansökan om beviljande av subsidiärt skydd. Såsom framgår av artikel 10.2 i direktiv 2013/32 ska den behöriga myndigheten vid prövningen av en ansökan om internationellt skydd först fastställa om den sökande uppfyller kraven på flyktingstatus. Den omständigheten att reglerna i artikel 12.1 a i direktiv 2011/95 inte är tillämpliga på den del av ansökan som avser beviljandet av subsidiärt skydd befriar därför inte den behöriga myndigheten från skyldigheten att först tillämpa de bestämmelser som införlivar dessa bestämmelser, i syfte att avgöra om flyktingstatus ska beviljas.
- 90 Mot bakgrund av det ovan anförda ska fråga 1 besvaras enligt följande. Artikel 12.1 a i direktiv 2011/95, jämförd med artikel 10.2 i direktiv 2013/32, ska tolkas så, att det vid handläggningen av en ansökan om internationellt skydd som har getts in av en person som är registrerad hos UNRWA krävs att det görs en prövning av frågan huruvida vederbörande åtnjuter konkret skydd eller bistånd från detta organ, förutsatt att ansökan inte redan avslagits med hänvisning till ett skäl för att inte ta upp ansökan till prövning eller med stöd av en annan grund för undantag från flyktingstatus än den grund som är angiven i artikel 12.1 a första meningen i direktiv 2011/95.

## Fråga 2

- 91 Genom den första delen av fråga 2 önskar den hänskjutande domstolen få klarhet i huruvida artikel 12.1 a andra meningen i direktiv 2011/95 ska tolkas så, att den utgör hinder för en nationell lagstiftning som inte föreskriver den grund för upphörande av tillämpningen av det undantag från flyktingstatus som anges i den bestämmelsen i direktivet, eller som införlivar den grunden på ett felaktigt sätt.
- 92 Såsom angetts ovan i punkterna 85–87 i förevarande dom innehåller artikel 12.1 a i direktiv 2011/95 dels en grund för undantag från flyktingstatus enligt vilken en tredjelandsmedborgare eller en statslös person inte kan anses som flykting i unionen om han eller hon erhåller skydd eller bistånd från andra organ eller kontor inom FN än UNHCR, dels ett kriterium för när grunden för undantag från flyktingstatus ska upphöra att tillämpas, nämligen när nämnda skydd eller bistånd upphör, utan att tredjelandsmedborgarens eller den statslösa personens ställning har fastställts slutgiltigt i enlighet med relevanta FN-resolutioner. I ett sådant fall ska tredjelandsmedborgaren eller den statslösa personen automatiskt komma i åtnjutande av förmånerna i direktivet för att beviljas flyktingstatus i unionen.
- 93 Såsom domstolen har påpekat ovan i punkt 21 i förevarande dom, motsvarar lydelsen i artikel 12.1 a i direktiv 2011/95 lydelsen i artikel 12.1 a i direktiv 2004/83.

- 94 Av detta följer att artikel 12.1 a i direktiv 2004/83 respektive i direktiv 2011/95 utgör hinder för en nationell lagstiftning som inte införlivar såväl grunden för undantag från flyktingstatus som grunden för upphörande av tillämpningen av undantaget.
- 95 I det föreliggande fallet fanns det inte någon sådan grund för upphörande av tillämpningen av undantaget föreskriven i artikel 12.1 led 4 i ZUB, i dess lydelse före ikraftträdandet av den nationella lag som införlivar direktiv 2011/95. Artikel 12.1 a andra meningen i direktiv 2011/95 har införlivats i artikel 12.1 led 4 i ZUB, i dess lydelse efter ikraftträdandet av nämnda lag, men i sistnämnda bestämmelse används felaktigt uttrycket ”inte har upphört” i stället för ”har upphört”. Den hänskjutande domstolen anser att det under sådana omständigheter är svårt, om inte omöjligt, att tolka dessa nationella bestämmelser i enlighet med artikel 12.1 a i direktiv 2011/95.
- 96 Med förbehåll för den hänskjutande domstolens kontroll av de möjligheter som föreskrivs i bulgarisk rätt att tolka nämnda nationella bestämmelser på ett sätt som är förenligt med artikel 12.1 a i direktiv 2004/83 eller artikel 12.1 a i direktiv 2011/95, konstaterar domstolen att sistnämnda bestämmelser utgör hinder för sådana nationella bestämmelser som på ett felaktigt sätt införlivar direktiven.
- 97 Genom den andra delen av fråga 2 söker den hänskjutande domstolen klarhet i huruvida artikel 12.1 a andra meningen i direktiv 2004/83 och artikel 12.1 a andra meningen i direktiv 2011/95 har direkt effekt och kan tillämpas, även om den som ansöker om internationellt skydd inte uttryckligen har hänvisat till den bestämmelsen.
- 98 Det framgår av domstolens fasta praxis att enskilda, i samtliga fall då bestämmelser i ett direktiv med avseende på sitt innehåll framstår som ovillkorliga och tillräckligt precisa, har rätt att åberopa dem inför nationella domstolar gentemot staten, antingen då staten har underlåtit att införliva direktivet med nationell rätt inom tidsfristen, eller då staten inte har införlivat det på ett korrekt sätt (dom av den 24 januari 2012, Dominguez, C-282/10, EU:C:2012:33, punkt 33, dom av den 15 januari 2014, Association de médiation sociale, C-176/12, EU:C:2014:2, punkt 31, och dom av den 7 juli 2016, Ambisig, C-46/15, EU:C:2016:530, punkt 16).
- 99 Artikel 12.1 a andra meningen i direktiv 2004/83 och artikel 12.1 a andra meningen i direktiv 2011/95 uppfyller dessa kriterier, eftersom de föreskriver en regel vars innehåll är ovillkorligt och tillräckligt precist för att kunna åberopas av en enskild och tillämpas av en domstol. I den bestämmelsen föreskrivs dessutom att i den situation som den avser, ska sökanden ”automatiskt” komma i åtnjutande av förmånerna i direktivet.
- 100 I förevarande fall framgår det av begäran om förhandsavgörande att Serin Alheto till stöd för sin ansökan om internationellt skydd har gjort gällande att, oaktat att hon är registrerad hos UNRWA, det endast är ett beviljande av flyktingstatus i unionen som är ägnat att skydda henne på ett effektivt sätt mot de hot som hon är utsatt för. Av detta följer att det inte finns något som hindrar den hänskjutande domstolen från att pröva den nationella lagstiftningens förenlighet med artikel 12.1 a andra meningen i direktiv 2004/83 eller i direktiv artikel 12.1 a andra meningen i 2011/95, även om klaganden i det nationella målet inte uttryckligen har hänvisat till vare sig den eller den andra bestämmelsen.
- 101 Mot bakgrund av det ovan anförda ska fråga 2 besvaras så, att artikel 12.1 a andra meningen i direktiv 2004/83 och artikel 12.1 a andra meningen i direktiv 2011/95 ska tolkas så att
- de utgör hinder för en nationell lagstiftning som inte föreskriver den grund för upphörande av tillämpningen av det undantag från flyktingstatus som anges i den bestämmelsen i respektive direktiv, eller som införlivar den grunden på ett felaktigt sätt,
  - de har direkt effekt, och

– de får tillämpas även om sökanden av internationellt skydd inte uttryckligen har hänvisat till dem.

### Fråga 3

- 102 Genom fråga 3 vill den hänskjutande domstolen få klarhet i huruvida artikel 46.3 i direktiv 2013/32, jämförd med artikel 47 i stadgan, ska tolkas så, att en domstol i en medlemsstat som i första instans prövar ett överklagande av ett beslut angående en ansökan om internationellt skydd, får beakta faktiska och rättsliga omständigheter, såsom tillämpligheten av artikel 12.1 a i direktiv 2011/95 på sökandens fall, vilka inte har prövats av den myndighet som antog beslutet.
- 103 I detta avseende bör det för det första påpekas att det i direktiv 2013/32 görs åtskillnad mellan, å ena sidan, den "beslutande myndigheten", vilken i artikel 2 f definieras som "en myndighet med domstolsliknande uppgifter eller en administrativ myndighet i en medlemsstat som är ansvarig för att pröva ansökningar om internationellt skydd och behörig att fatta beslut i första instans i sådana ärenden" och å andra sidan, den "domstol", som avses i artikel 46. Förfarandet vid den beslutande myndigheten är reglerat i kapitel III i direktivet, som har rubriken "Förfaranden i första instans", medan förfarandet vid domstolen är reglerat i kapitel V i direktivet, som har rubriken "Överklagande" och som består i artikel 46.
- 104 Artikel 46.3 i direktiv 2013/32 avser enligt sin ordalydelse "åtminstone ... handläggningen av överklagandet ... vid domstol eller tribunal i första instans". Den tolkning av den bestämmelsen som görs nedan gäller därför i vart fall varje domstol som har att pröva det första överklagandet mot ett beslut där den beslutande myndigheten är den myndighet som först har avgjort en sådan ansökan. Såsom framgår av artikel 2 f i direktivet förhåller det sig på samma sätt när denna myndighet har domstolsliknande uppgifter.
- 105 Domstolen erinrar därefter om att artikel 46.3 i direktiv 2013/32 preciserar omfattningen av den rätt till ett effektivt rättsmedel mot beslut som rör deras ansökan som sökande av internationellt skydd enligt artikel 46.1 i samma direktiv måste ha tillgång till.
- 106 I artikel 46.3 i direktiv 2013/32 anges således att i syfte att fullgöra skyldigheterna i artikel 46.1 i direktivet ska medlemsstaterna se till att den domstol till vilken ett beslut angående en ansökan om internationellt skydd har överklagats gör en "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]".
- 107 I avsaknad av en hänvisning till medlemsstaternas lagstiftning och med beaktande av syftet med direktiv 2013/32, vilket avspeglas i skäl 4 i direktivet, ska dessa uttryck tolkas och tillämpas på ett enhetligt sätt. Såsom för övrigt understryks i skäl 13 i direktivet har den tillnärmning av förfaranderegler som genomförs i direktivet till syfte att skapa likvärdiga villkor för tillämpningen av direktiv 2011/95 och sålunda begränsa förflyttningarna av personer som ansöker om internationellt skydd mellan medlemsstaterna.
- 108 Enligt domstolens fasta praxis ska innebörden av dessa uttryck bestämmas i enlighet med deras sedvanliga betydelse, med beaktande av det sammanhang i vilket de används och de mål som eftersträvas med det regelverk som de ingår i (se, bland annat, dom av den 30 januari 2014, Diakité, C-285/12, EU:C:2014:39, punkt 27, dom av den 11 juni 2015, Zh. och O., C-554/13, EU:C:2015:377, punkt 29, och dom av den 26 juli 2017, Jafari, C-646/16, EU:C:2017:586, punkt 73).
- 109 Direktiv 2013/32 syftar, bortsett från det övergripande målet att inrätta gemensamma förfaranderegler, i enlighet med vad som anges i skäl 18 särskilt till att ansökningar om internationellt skydd handläggs "så fort som möjligt, dock utan åsidosättande av kraven på att en adekvat och fullständig prövning utförs".

- 110 Ur denna synvinkel finns det anledning att tolka uttrycket ”se till att ett effektivt rättsmedel medför en full omprövning och prövning av det aktuella behovet av såväl de faktiska som de rättsliga omständigheterna” så, att medlemsstaterna enligt artikel 46.3 i direktiv 2013/32 är skyldiga att utforma sin nationella rätt på ett sådant sätt att handläggningen av de överklaganden som avses innefattar en domstolsprövning av samtliga faktiska och rättsliga omständigheter, vilka gör det möjligt för domstolen att göra en aktuell prövning av det enskilda fallet.
- 111 Uttrycket ”aktuellt behov” lyfter härvidlag fram skyldigheten för domstolen att göra en bedömning som, i förekommande fall, beaktar nya omständigheter som har kommit fram efter antagandet av det överklagade beslutet.
- 112 En sådan bedömning gör det nämligen möjligt att handlägga ansökan om internationellt skydd på ett uttömmande sätt, utan att ärendet behöver återförvisas till den beslutande myndigheten. Domstolens befogenhet att ta nya omständigheter i beaktande, vilka den beslutande myndigheten inte har tagit ställning till, följer av syftet med direktiv 2013/32, såsom detta har angetts i punkt 109 i förevarande dom.
- 113 Adjektivet ”full” som anges i artikel 46.3 i direktiv 2013/32 bekräftar att domstolen är skyldig att pröva såväl de omständigheter som den beslutande myndigheten har beaktat eller skulle ha kunnat beakta, som de omständigheter som inträffat efter det att myndigheten har antagit sitt beslut.
- 114 Den bestämmelsen ska för övrigt tolkas på ett sätt som är förenligt med artikel 47 i stadgan. Kravet på en full omprövning och en prövning av det aktuella behovet innebär därför att den domstol som har att pröva överklagandet hör sökanden, såvida domstolen inte anser sig kunna göra en sådan prövning på handlingarna, vilka, i förekommande fall, inkluderar rapporten eller utskriften från den personliga intervjun med sökanden inför den beslutande myndigheten (se, för ett liknande resonemang, dom av den 26 juli 2017, Sacko, C-348/16, EU:C:2017:591, punkterna 31 och 44). För det fall nya omständigheter inträffar efter antagandet av det överklagade beslutet, är domstolen i enlighet med vad som följer av artikel 47 i stadgan skyldig att bereda sökanden möjlighet att yttra sig när dessa omständigheter kan påverka honom eller henne på ett ogynnsamt sätt.
- 115 Orden ”däribland” som ingår i satsdelen ”... en prövning av behovet av internationellt skydd i enlighet med direktiv” [2011/95]” visar, såsom kommissionen har förklarat under förhandlingen att den fulla omprövning och den prövning av det aktuella behovet som ankommer på domstolen inte nödvändigtvis måste avse den materiella prövningen av behovet av internationellt skydd, utan får således, när den nationella rätten tillåter detta enligt artikel 33.2 i direktiv 2013/32, avse frågan huruvida ansökan om internationellt skydd kan tas upp till prövning.
- 116 Det ska avslutningsvis understrykas att det framgår av skälen 16 och 22, av artikel 4 samt av systematiken i direktiv 2013/32 att prövningen av ansökan om internationellt skydd av en administrativ myndighet eller en myndighet med domstolsliknande uppgifter med specifika resurser och personal som är specialiserad på området, utgör ett grundläggande skede i de gemensamma förfaranden som inrättas genom direktivet. Sökandens rätt enligt artikel 46.3 i direktivet till en full omprövning och prövning av det aktuella behovet i domstol kan följaktligen inte inskränka sökandens skyldighet att samarbeta med myndigheten, såsom den skyldigheten regleras i artiklarna 12 och 13 i direktivet.
- 117 Av detta följer att artikel 12.1 a i direktiv 2011/95 utgör en relevant rättslig omständighet som det ankommer på den hänskjutande domstolen att pröva i egenskap av domstol i första instans och att vid sin bedömning av tillämpligheten av den bestämmelsen på sökandens fall inbegripa eventuella omständigheter som uppstått efter antagandet av det överklagade beslutet.

118 Mot bakgrund av det anförda ska fråga 3 besvaras enligt följande: Artikel 46.3 i direktiv 2013/32, jämförd med artikel 47 i stadgan, ska tolkas så, att en domstol i en medlemsstat som har att i första instans pröva ett beslut om en ansökan om internationellt skydd är skyldig att pröva såväl de rättsliga och de faktiska omständigheter – såsom tillämpligheten av artikel 12.1 a i direktiv 2011/95 på sökandens fall – vilka den myndighet som fattat detta beslut har beaktat eller skulle ha kunnat beakta, som de rättsliga och faktiska omständigheter som har inträffat efter antagandet av nämnda beslut.

#### *Fråga 4*

119 Genom fråga 4 vill den hänskjutande domstolen få klarhet i huruvida artikel 46.3 i direktiv 2013/32, jämförd med artiklarna 18, 19 och 47 i stadgan, ska tolkas så, att kravet på en full omprövning och en prövning av det aktuella behovet av såväl de faktiska som de rättsliga omständigheterna, även avser de skäl för att inte ta upp ansökan om internationellt skydd till prövning som anges i artikel 33.2 i direktivet, och, om den frågan ska besvaras jakande, huruvida ärendet ska återförvisas till den beslutande myndigheten för att myndigheten ska ordna en intervju enligt artikel 34 i direktivet för att avgöra om ansökan ska upptas till prövning, när domstolen prövar detta skäl trots att det inte har prövats av myndigheten.

120 Såsom domstolen har funnit i punkt 115 i förevarande dom kan en full omprövning och prövning av det aktuella behovet, när nationell rätt tillåter det, avse frågan huruvida ansökan om internationellt skydd kan tas upp till prövning. I enlighet med syftet med direktiv 2013/32, vilket är att inrätta en ordning enligt vilken åtminstone den domstol som i första instans prövar överklagandet av den beslutande myndighetens beslut gör en fullständig och aktuell prövning, kan den domstolen bland annat komma att konstatera att sökanden åtnjuter tillräckligt skydd i ett tredjeland, vilket innebär att det inte längre tjänar något syfte att pröva behovet av skydd i unionen och ansökan kan således av detta skäl "inte tas upp till prövning".

121 Beträffande de kumulativa rekvisiten för att ett sådant skäl för att inte pröva ansökan ska vara tillämpligt, såsom rekvisiten för skälet avseende första asylansökan i artikel 35 i direktivet eller rekvisiten för skälet avseende säkert tredjeland i artikel 38 i direktivet, ska domstolen noggrant pröva huruvida respektive rekvisit är uppfyllt genom att i förekommande fall anmoda den beslutande myndigheten att lägga fram all dokumentation och samtliga faktiska omständigheter som kan vara relevanta.

122 I förevarande fall framgår det av lydelsen i fråga 4 och de förklaringar som åtföljer frågan att den hänskjutande domstolen avser att i förekommande fall tillämpa begreppet "första asylansökan", vilket är definierat i artikel 35 i direktiv 2013/32, eller begreppet "säkert tredje land", vilket är definierat i artikel 38 i direktivet och till vilket det hänvisas i artikel 35 andra stycket i direktivet, eller begreppet "säkert ursprungsland", vilket är definierat i artikel 36.1 i direktivet. Sistnämnda begrepp är angivet i fråga 4 c.

123 Beträffande begreppet "säkert ursprungsland" påpekar domstolen att detta begrepp som sådant inte finns uppräknat bland de skäl för att inte ta upp ansökan till prövning som är föreskrivna i artikel 33 i direktiv 2013/32. Det finns därför inte anledning att ytterligare pröva detta begrepp inom ramen för förevarande begäran om förhandsavgörande.

124 I den mån den hänskjutande domstolen däremot avser att tillämpa begreppet "första asylansökan" eller begreppet "säkert tredjeland", ska den domstolen göra den prövning som avses i punkt 121 i förevarande dom och se till att sökanden – innan domstolen meddelar avgörande – har beretts tillfälle att framföra sina synpunkter på huruvida det aktuella skälet för att inte ta upp ansökan till prövning är tillämpligt på vederbörandes särskilda situation.

- 125 Sökandes rätt att yttra sig i frågan huruvida vederbörandes ansökan kan tas upp till prövning innan det fattas beslut i denna fråga garanteras i förfarandet vid den beslutande myndigheten av den personliga intervju som föreskrivs i artikel 34 i direktiv 2013/32. I samband med ett överklagande enligt artikel 46 i detta direktiv följer denna rättighet av artikel 47 i stadgan och utövas om det behövs genom att sökanden hörs (se, för ett liknande resonemang, dom av den 26 juli 2017, Sacko, C-348/16, EU:C:2017:591, punkterna 37–44).
- 126 EU-domstolen finner härvidlag att för det fall att det skäl för att inte ta upp ansökan till prövning som prövas av den domstol som handlägger överklagandet, även har prövats av den beslutande myndigheten före antagandet av det överklagade beslutet, får den domstolen grunda sig på rapporten från den personliga intervju som myndigheten har genomfört och behöver inte höra sökanden, såvida den inte anser att detta är nödvändigt.
- 127 Om den beslutande myndigheten däremot inte har prövat detta skäl för att inte ta upp ansökan till prövning och följaktligen inte har genomfört någon personlig intervju som avses i artikel 34 i direktiv 2013/32, ankommer det på domstolen att anordna ett hörande, om den finner att ett sådant skäl borde ha prövats av myndigheten eller måste genomföras i dagsläget på grund av att det har framkommit nya omständigheter.
- 128 I enlighet med vad som föreskrivs i artikel 12.1 b i direktiv 2013/32 avseende personliga intervjuer som den beslutande myndigheten genomför, ska sökanden vid sitt hörande av domstolen närhelst så är nödvändigt få hjälp av en tolk som kan framföra vederbörandes argument.
- 129 Vad slutligen gäller den fråga som ställts av den hänskjutande domstolen, huruvida kravet på en full omprövning och prövning av det aktuella behovet av såväl de faktiska som de rättsliga omständigheterna ska tolkas mot bakgrund av artiklarna 18 och 19 i stadgan, räcker det att påpeka att de grundläggande rättigheter som garanteras i dessa artiklar, nämligen rätten till asyl respektive skydd vid avlägsnande, utvisning och utlämning, förvisso ska iakttas i samband med genomförandet av ett sådant krav, men att de med avseende på svaret på förevarande tolkningsfråga inte lämnar någon ytterligare specifik vägledning beträffande kravets omfattning.
- 130 Mot bakgrund av det anförda ska fråga 4 besvaras enligt följande. Artikel 46.3 i direktiv 2013/32, jämförd med artikel 47 i stadgan, ska tolkas så, att kravet på en full omprövning och en prövning av det aktuella behovet av såväl de faktiska som de rättsliga omständigheterna, även får – när detta är tillåtet enligt nationell rätt – avse de skäl för att inte ta upp ansökan om internationellt skydd till prövning som anges i artikel 33.2 i direktivet, och för det fall den domstol som handlägger överklagandet avser att pröva ett skäl för att inte ta upp ansökan till prövning som inte har prövats av den beslutande myndigheten måste den domstolen höra sökanden i syfte att göra det möjligt för vederbörande att personligen och på ett språk som han eller hon behärskar redogöra för sin uppfattning om huruvida nämnda skäl är tillämpligt på hans eller hennes specifika situation.

### *Fråga 5*

- 131 Genom fråga 5 vill den hänskjutande domstolen få klarhet i huruvida artikel 35 första stycket b i direktiv 2013/32 ska tolkas så, att en person som är registrerad hos UNRWA ska anses åtnjuta tillräckligt skydd, i den mening som avses i den bestämmelsen, i ett tredjeland, om vederbörande åtnjuter effektivt skydd eller bistånd från detta organ i ett tredjeland som inte motsvarar det territorium inom vilket han eller hon har sin vanliga vistelseort, men som utgör en del av organets verksamhetsområde.

- 132 Det framgår av begäran om förhandsavgörande att denna fråga har ställts på grund av att Serin Alheto, under den väpnade konflikt som pågick mellan staten Israel och Hamas i juli och augusti 2014, har lämnat Gazaremsan för att sätta sig i säkerhet i Jordanien, där hon har vistats och varifrån hon har rest till Bulgarien.
- 133 Jordanien ingår i UNRWA:s verksamhetsområde. Det ankommer inte på domstolen att pröva vilket slags mandat detta organ har eller vilka resurser det har att fullfölja sitt mandat, men det kan inte uteslutas att detta organ har möjlighet att i Jordanien kunna erbjuda en person som är registrerad hos organet levnadsförhållanden som överensstämmer med dess uppdrag, efter det att vederbörande har flytt från Gazaremsan.
- 134 I det typfallet att en person som har lämnat UNRWA:s verksamhetsområde och som har lämnat in en ansökan om internationellt skydd i unionen, åtnjuter konkret skydd eller bistånd från UNRWA inom nämnda verksamhetsområde som gör det möjligt för vederbörande att vistas där i säkerhet och under värdiga levnadsvillkor, utan risk för att – så länge som personen i fråga inte kan återvända i säkerhet – sändas tillbaka till det territorium där han eller hon har sin vanliga vistelseort, kan den myndighet som har befogenhet att avgöra ansökan inte anse att personen på grund av orsaker utanför hans eller hennes kontroll blivit tvingad att lämna UNRWA:s verksamhetsområde. Vederbörande ska i detta fall vara undantagen från flyktingstatus i unionen i enlighet med artikel 12.1 a i direktiv 2011/95, såsom den har tolkats i den rättspraxis som angetts i punkt 86 i förevarande dom.
- 135 I förevarande fall ankommer det på den hänskjutande domstolen att på grundval av en individuell bedömning av samtliga relevanta omständigheter bedöma huruvida Serin Alhetos situation omfattas av detta typfall.
- 136 Om svaret är jakande skulle denna situation dessutom, med förbehåll för de överväganden som följer, kunna medföra avslag på ansökan om internationellt skydd i den mån den avser beviljandet av subsidiärt skydd.
- 137 Enligt artikel 33.2 b i direktiv 2013/32 är det nämligen möjligt för medlemsstaterna att anse att en ansökan om internationellt skydd i sin helhet inte kan tas upp till prövning när ett land som inte är en medlemsstat betraktas som första asylland, i den mening som avses i artikel 35 i direktivet.
- 138 Enligt lydelsen i artikel 35 första stycket a och b i direktiv 2013/32 kan ett land betraktas som första asylland för en enskild sökande, om han eller hon har erkänts som flykting i landet och fortfarande kan erhålla detta skydd, eller om han eller hon åtnjuter annat tillräckligt skydd i landet, inbegripet enligt principen om "non-refoulement", förutsatt att han eller hon kommer att tillåtas resa in på nytt i det landet.
- 139 Personer som är registrerade hos UNRWA har, som det har erinrats om i punkt 6 i förevarande dom, status som "palestinsk flykting i Mellanöstern". Sådana personer åtnjuter således inte en flyktingstatus som är specifikt knuten till Hashemitiska konungariket Jordanien och kan därför inte omfattas av artikel 35 första stycket a i direktiv 2013/32 enbart på grund av sin registrering hos eller det skydd eller bistånd som de erhåller från nämnda organ.
- 140 Däremot ska en palestinier som är registrerad hos UNRWA och som har lämnat sin vanliga vistelseort i Gazaremsan för Jordanien innan vederbörande har begett sig till en medlemsstat och där lämnat in en ansökan om internationellt skydd, anses åtnjuta annat tillräckligt skydd i detta tredjeland, inbegripet enligt principen om "non-refoulement", i den mening som avses i artikel 35 första stycket b i direktiv 2013/32, förutsatt att personen för det första är garanterad rätt att på nytt resa in i det landet och, för det andra, att personen i nämnda land åtnjuter konkret skydd eller bistånd från UNRWA, som är erkänt eller till och med reglerat av det tredjelandet, och, för det tredje, att behöriga myndigheter i



den medlemsstat där ansökan om internationellt skydd har lämnats in har blivit förvissade om att personen kan vistas i det tredjelandet i säkerhet och under värdiga levnadsvillkor så länge riskerna i Gazaremsan gör detta nödvändigt.

- 141 I detta typfall utgör Hashemitiska konungariket Jordanien i egenskap av självständig stat vars territorium är ett annat än det där den berörda personen har sin vanliga vistelseort en statsaktör som ger skydd, i den mening som avses i artikel 7.1 a i direktiv 2011/95, genom sitt åtagande att låta personen resa in på nytt i landet, genom sitt erkännande av det konkreta skydd och bistånd som UNRWA lämnar på jordanskt territorium och genom sitt upprätthållande av principen om "non-refoulement". Hashemitiska konungariket Jordanien uppfyller också samtliga erforderliga villkor i artikel 35 första stycket b i direktiv 2013/32 för att omfattas av begreppet "första asylland" i den bestämmelsen.
- 142 Det ankommer på den hänskjutande domstolen att avgöra om samtliga villkor i punkt 140 i förevarande dom är uppfyllda i föreliggande fall, i förekommande fall efter att ha förelagt DAB att lägga fram all relevant dokumentation och alla relevanta omständigheter.
- 143 Mot bakgrund av det ovan anförda ska fråga 5 besvaras enligt följande: Artikel 35 första stycket b i direktiv 2013/32 ska tolkas så, att en person som är registrerad hos UNRWA ska anses åtnjuta tillräckligt skydd, i den mening som avses i den bestämmelsen, i ett tredjeland, om vederbörande åtnjuter konkret skydd eller bistånd från detta organ i ett tredjeland som inte motsvarar det territorium inom vilket han eller hon har sin vanliga vistelseort, men som utgör en del av organets verksamhetsområde när det tredjelandet
- åtar sig att låta den berörda personen resa in i landet på nytt efter att ha lämnat dess territorium för att söka internationellt skydd i unionen, och
  - erkänner nämnda skydd eller bistånd från UNRWA och upprätthåller principen om "non-refoulement" och därmed gör det möjligt för personen att vistas på landets territorium i säkerhet, under värdiga levnadsförhållanden och så länge riskerna i det territorium där personens vanliga vistelsort är belägen gör detta nödvändigt.

### **Fråga 6**

- 144 Genom fråga 6 önskar den hänskjutande domstolen få klarhet i huruvida artikel 46.3 i direktiv 2013/32, jämförd med artikel 47 i stadgan, ska tolkas så, att den domstol som i första instans prövar ett överklagande av ett beslut om en ansökan om internationellt skydd måste, för det fall den skulle ogiltigförklara beslutet, själv pröva ansökan om internationellt skydd genom att bifalla eller avslå den.
- 145 Domstolen påpekar i detta avseende att artikel 46.3 i direktiv 2013/32 enbart avser en "prövning" av överklagandet och således inte avser följderna av en eventuell ogiltigförklaring av det överklagade beslutet.
- 146 Genom att anta direktiv 2013/32 har unionslagstiftaren inte haft för avsikt att införa en gemensam regel enligt vilken den administrativa myndighet eller den myndighet med domstolsliknande uppgifter som avses i artikel 2, f i samma direktiv skulle förlora sin befogenhet efter en ogiltigförklaring av myndighetens första beslut om en ansökan om internationellt skydd. Det står därför alljämt medlemsstaterna fritt att föreskriva att ärendet efter ogiltigförklaring ska återförvisas till myndigheten för nytt beslut.
- 147 Artikel 46.3 i direktiv 2013/32 skulle emellertid förlora sin ändamålsenliga verkan om det godtogs att myndigheten efter det att domstolsavgörandet meddelats kunde fatta ett beslut som strider mot förstainstansdomstolens bedömning eller kunde låta en betydande tid gå, vilket är ägnat att öka risken

för att nya omständigheter inträffar vilka kräver att det görs en ny aktuell bedömning, när förstainstansdomstolen i enlighet med nämnda bestämmelse gjort en full omprövning och prövning av sökandens aktuella behov av skydd enligt direktiv 2011/95.

148 Syftet med direktiv 2013/32 är förvisso inte att införa en gemensam norm för befogenheten att fatta ett nytt beslut beträffande en ansökan om internationellt skydd efter en ogiltigförklaring av det första beslutet, men det framgår av direktivets syfte att säkerställa att sådana ansökningar handläggs så fort som möjligt, av skyldigheten att säkerställa den ändamålsenliga verkan av artikel 46.3 samt av det krav som följer av artikel 47 i stadgan att garantera att överklagandet är effektivt, att varje medlemsstat som är bunden av direktivet måste utforma sin nationella rätt på ett sådant sätt att ett nytt beslut fattas inom kort tid och att detta beslut är förenligt med det avgörande genom vilket det ursprungliga beslutet ogiltigförklarades, när det ursprungliga beslutet har ogiltigförklarats och ärendet har återförvisats till den administrativa myndighet eller den myndighet med domstolsliknande uppgifter som avses i artikel 2 f i direktivet.

149 Av detta följer att fråga 6 ska besvaras enligt följande: Artikel 46.3 i direktiv 2013/32, jämförd med artikel 47 i stadgan, ska tolkas så, att den inte inrättar gemensamma förfarandenormer avseende befogenheten att anta ett nytt beslut om en ansökan om internationellt skydd efter det att den domstol som prövat överklagandet har ogiltigförklarat det ursprungliga beslut som fattats med avseende på nämnda ansökan. För att säkerställa den ändamålsenliga verkan av artikel 46.3 i direktivet och för att garantera ett effektivt rättsmedel i enlighet med artikel 47 i stadgan krävs det dock – för det fall att ärendet återförvisas till den administrativa myndighet eller den myndighet med domstolsliknande uppgifter som avses i artikel 2 f i samma direktiv – att ett nytt beslut fattas inom kort tid och att detta beslut är förenligt med den bedömning som gjorts i det avgörande genom vilket ogiltigförklaringen meddelades.

### Rättegångskostnader

150 Eftersom förfarandet i förhållande till parterna i det nationella målet utgör ett led i beredningen av samma mål, ankommer det på den hänskjutande domstolen att besluta om rättegångskostnaderna. De kostnader för att avge yttrande till domstolen som andra än nämnda parter har haft är inte ersättningsgilla.

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (stora avdelningen) följande:

- 1) **Artikel 12.1 a i 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 innehålllet i det beviljade skyddet, jämförd med artikel 10.2 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2013/32/EU av den 26 juni 2013 om gemensamma förfaranden för att bevilja och återkalla internationellt skydd, ska tolkas så, att det vid handläggningen av en ansökan om internationellt skydd som har getts in av en person som är registrerad hos Förenta nationernas hjälporganisation för palestinska flyktingar i Mellanöstern (UNRWA) krävs att det görs en prövning av frågan huruvida vederbörande åtnjuter konkret skydd eller bistånd från detta organ, förutsatt att ansökan inte redan avslagits med hänvisning till ett skäl för att inte ta upp ansökan till prövning eller med stöd av en annan grund för undantag från flyktingstatus än den grund som är angiven i artikel 12.1 a första meningen i direktiv 2011/95.**

- 2) Artikel 12.1 a andra meningen i 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, och artikel 12.1 a andra meningen i direktiv 2011/95 ska tolkas så att
  - de utgör hinder för en nationell lagstiftning som inte föreskriver den grund för upphörande av tillämpningen av det undantag från flyktingstatus som anges i den bestämmelsen i respektive direktiv, eller som införlivar den grunden på ett felaktigt sätt,
  - de har direkt effekt, och
  - de får tillämpas även om sökanden av internationellt skydd inte uttryckligen har hänvisat till dem.
- 3) Artikel 46.3 i direktiv 2013/32, jämförd med artikel 47 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna, ska tolkas så, att en domstol i en medlemsstat som har att i första instans pröva ett beslut om en ansökan om internationellt skydd är skyldig att pröva såväl de rättsliga och de faktiska omständigheter – såsom tillämpligheten av artikel 12.1 a i direktiv 2011/95 på sökandens fall – vilka den myndighet som fattat detta beslut har beaktat eller skulle ha kunnat beakta, som de rättsliga och faktiska omständigheter som har inträffat efter antagandet av nämnda beslut.
- 4) Artikel 46.3 i direktiv 2013/32, jämförd med artikel 47 i stadgan om de grundläggande rättigheterna, ska tolkas så, att kravet på en full omprövning och en prövning av det aktuella behovet av såväl de faktiska som de rättsliga omständigheterna, även får – när detta är tillåtet enligt nationell rätt – avse de skäl för att inte ta upp ansökan om internationellt skydd till prövning som anges i artikel 33.2 i direktivet, och för det fall den domstol som handlägger överklagandet avser att pröva ett skäl för att inte ta upp ansökan till prövning som inte har prövats av den beslutande myndigheten måste den domstolen höra sökanden i syfte att göra det möjligt för vederbörande att personligen och på ett språk som han eller hon behärskar redogöra för sin uppfattning om huruvida nämnda skäl är tillämpligt på hans eller hennes specifika situation.
- 5) Artikel 35 första stycket b i direktiv 2013/32 ska tolkas så, att en person som är registrerad hos Förenta nationernas hjälporganisation för palestinska flyktingar i Mellanöstern (UNRWA) ska anses åtnjuta tillräckligt skydd, i den mening som avses i den bestämmelsen, i ett tredjeland, om vederbörande åtnjuter konkret skydd eller bistånd från detta organ i ett tredjeland som inte motsvarar det territorium inom vilket han eller hon har sin vanliga vistelseort, men som utgör en del av organets verksamhetsområde när det tredjelandet
  - åtar sig att låta den berörda personen resa in i landet på nytt efter att ha lämnat dess territorium för att söka internationellt skydd i Europeiska unionen, och
  - erkänner nämnda skydd eller bistånd från UNRWA och upprätthåller principen om ”non-refoulement” och därmed gör det möjligt för personen att vistas på landets territorium i säkerhet, under värdiga levnadsförhållanden och så länge riskerna i det territorium där personens vanliga vistelseort är belägen gör detta nödvändigt.
- 6) Artikel 46.3 i direktiv 2013/32, jämförd med artikel 47 i stadgan om de grundläggande rättigheterna, ska tolkas så, att den inte inrättar gemensamma förfarandenormer avseende befogenheten att anta ett nytt beslut om en ansökan om internationellt skydd efter det att den domstol som prövat överklagandet har ogiltigförklarat det ursprungliga beslut som fattats med avseende på nämnda ansökan. För att säkerställa den ändamålsenliga verkan av

**artikel 46.3 i direktivet och för att garantera ett effektivt rättsmedel i enlighet med artikel 47 i stadgan om de grundläggande rättigheterna krävs det dock – för det fall att ärendet återförvisas till den administrativa myndighet eller den myndighet med domstolsliknande uppgifter som avses i artikel 2 f i samma direktiv – att ett nytt beslut fattas inom kort tid och att detta beslut är förenligt med den bedömning som gjorts i det avgörande genom vilket ogiltigförklaringen meddelades.**

Underskrifter