

ARREST VAN HET HOF (Grote kamer)

17 juni 2010 (\*)

„Richtlijn 2004/83/EG – Minimumnormen voor erkenning van onderdanen van derde landen en staatlozen als vluchteling – Staatloze van Palestijnse afkomst die de bescherming of bijstand van het United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East (UNRWA) niet heeft ingeroepen – Verzoek om verlening van vluchtelingenstatus – Afwijzing omdat niet is voldaan aan voorwaarden van artikel 1, A, van Verdrag betreffende de status van vluchtelingen, ondertekend te Genève op 28 juli 1951– Recht van deze staatloze op verlening van vluchtelingenstatus op basis van artikel 12, lid 1, sub a, tweede volzin, van richtlijn 2004/83”

In zaak C-31/09,

betreffende een verzoek om een prejudiciële beslissing krachtens de artikelen 68 EG en 234 EG, ingediend door de Fővárosi Bíróság (Hongarije) bij beslissing van 15 december 2008, ingekomen bij het Hof op 26 januari 2009, in de procedure

**Nawras Bolbol**

tegen

**Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal,**

wijst

HET HOF (Grote kamer),

samengesteld als volgt: V. Skouris, president, J. N. Cunha Rodrigues (rapporteur), K. Lenaerts, J.-C. Bonichot, R. Silva de Lapuerta, kamerpresidenten, A. Rosas, P. Kūris, J.-J. Kasel en M. Safjan, rechters,

advocaat-generaal: E. Sharpston,

griffier: B. Fülöp, administrateur,

gezien de stukken en na de terechtzitting op 20 oktober 2009,

gelet op de opmerkingen van:

- N. Bolbol, vertegenwoordigd door G. Győző, ügyvéd,
- de Hongaarse regering, vertegenwoordigd door R. Somssich, M. Fehér en K. Borvölgyi als gemachtigden,
- de Belgische regering, vertegenwoordigd door C. Pochet en T. Materne als gemachtigden,
- de Duitse regering, vertegenwoordigd door M. Lumma en N. Graf Vitzthum als gemachtigden,
- de Franse regering, vertegenwoordigd door E. Belliard, G. de Bergues en B. Beaupère-Manokha als gemachtigden,
- de regering van het Verenigd Koninkrijk, vertegenwoordigd door I. Rao als gemachtigde,

- de Commissie van de Europese Gemeenschappen, vertegenwoordigd door B. Simon en M. Condou-Durande als gemachtigden,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 4 maart 2010,

het navolgende

### **Arrest**

- 1 Het verzoek om een prejudiciële beslissing betreft de uitlegging van artikel 12, lid 1, sub a, van richtlijn 2004/83/EG van de Raad van 29 april 2004 inzake minimumnormen voor de erkenning van onderdanen van derde landen en staatlozen als vluchteling of als persoon die anderszins internationale bescherming behoeft, en de inhoud van de verleende bescherming (PB L 304, blz. 12, en – rectificatie – PB 2005, L 204, blz. 24; hierna: „richtlijn”).
- 2 Dit verzoek is ingediend in het kader van een geding tussen N. Bolbol, staatloze van Palestijnse afkomst, en de Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal (Hongaarse dienst immigratie en staatsburgerschap; hierna: „BAH”) over de afwijzing door laatstgenoemde instantie van het door Bolbol ingediende verzoek om toekenning van de vluchtelingenstatus.

### **Toepasselijke bepalingen**

#### *Internationaal recht*

Verdrag betreffende de status van vluchtelingen

- 3 Het Verdrag betreffende de status van vluchtelingen, ondertekend te Genève op 28 juli 1951 [*Recueil des traités des Nations unies*, vol. 189, blz. 150, nr. 2545 (1954)], is in werking getreden op 22 april 1954. Het is aangevuld met het protocol betreffende de status van vluchtelingen van 31 januari 1967, in werking getreden op 4 oktober 1967 (hierna: „verdrag van Genève”).
- 4 Volgens artikel 1, A, lid 2, eerste volzin, van het verdrag van Genève geldt als „vluchteling” elke persoon die „uit gegronde vrees voor vervolging wegens zijn ras, godsdienst, nationaliteit, het behoren tot een bepaalde sociale groep of zijn politieke overtuiging, zich bevindt buiten het land waarvan hij de nationaliteit bezit, en die de bescherming van dat land niet kan of, uit hoofde van bovenbedoelde vrees, niet wil inroepen, of die, indien hij geen nationaliteit bezit en verblijft buiten het land waar hij vroeger zijn gewone verblijfplaats had, daarheen niet kan of, uit hoofde van bovenbedoelde vrees, niet wil terugkeren”.
- 5 Artikel 1, D, van het verdrag van Genève bepaalt:

„Dit Verdrag is niet van toepassing op personen die thans bescherming of bijstand genieten van andere organen of instellingen van de Verenigde Naties dan van de Hoge Commissaris van de Verenigde Naties voor de Vluchtelingen.

Wanneer deze bescherming of bijstand om welke redenen ook is opgehouden, zonder dat de positie van zodanige personen definitief geregeld is in overeenstemming met de desbetreffende resoluties van de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties, zullen deze personen van rechtswege onder dit Verdrag vallen.”

UN Conciliation Commission for Palestine (UNCCP)

- 6 De United Nations Conciliation Commission for Palestine (UNCCP; Verzoeningscommissie van de Verenigde Naties voor Palestina) is ingesteld bij resolutie 194 (III) van 11 december 1948 van de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties. Paragraaf 11 van deze resolutie bepaalt dat de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties:

*„Besluit dat de vluchtelingen die naar hun woningen willen terugkeren en met hun burens in vrede willen leven zulks op de eerstvolgende uitvoerbare datum moet worden toegestaan, en dat compensatie moet worden betaald voor de bezittingen van degenen die ervoor kiezen om niet terug te keren, alsmede voor verlies van en schade aan eigendommen die, volgens de grondbeginselen van internationaal recht dan wel billijkheid, door de daarvoor verantwoordelijke regeringen of autoriteiten dient te worden vergoed;*

*Opdracht geeft aan de [UNCCP] om de repatriëring, herhuisvesting en economische en sociale rehabilitatie van de vluchtelingen, alsmede de uitbetaling van compensatiegelden te vergemakkelijken, en nauwe banden te onderhouden met de Directeur van het United Nations Relief for Palestinian Refugees [Hulpfonds van de Verenigde Naties voor Palestijnse vluchtelingen] en, via hem, met de aangewezen organen en instellingen van de Verenigde Naties.”*

United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East

- 7 Bij resolutie 302 (IV) van 8 december 1949 van de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties is het United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East (UNRWA; Organisatie van de Verenigde Naties voor hulp aan de Palestijnse vluchtelingen in het Nabije Oosten) opgericht. Het mandaat van het UNRWA is regelmatig vernieuwd en zijn huidige mandaat verstrijkt op 30 juni 2011. Het gebied waarin het UNRWA actief is omvat Libanon, de Syrische Arabische Republiek, Jordanië, de Westelijke Jordaanoever (Oost-Jeruzalem daaronder begrepen) en de Gazastrook.

- 8 Paragraaf 20 van resolutie 302 (IV) bepaalt dat de Algemene vergadering van de Verenigde Naties:

*„Opdracht geeft aan het [UNRWA] om in overleg te treden met de [UNCCP], opdat zij hun respectieve taken optimaal kunnen vervullen, met name met betrekking tot paragraaf 11 van resolutie 194 (III), vastgesteld door de Algemene Vergadering op 11 december 1948”.*

- 9 Paragraaf 6 van resolutie 2252 (ES-V) van 4 juli 1967 van de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties bepaalt dat zij:

*„Instemt met de inspanningen van de commissaris-generaal van [het UNRWA] om voor zover mogelijk humanitaire bijstand te verlenen in spoedeisende gevallen en als tijdelijke maatregel aan andere personen in het gebied die thans ontheemd zijn en ten gevolge van de recente vijandelijkheden ernstige behoefte aan onmiddellijke bijstand hebben.”*

- 10 Uit de paragrafen 1 tot en met 3 van resolutie 63/91 van 5 december 2008 van de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties blijkt dat zij:

*„1. helaas vaststelt dat noch de repatriëring noch de compensatie van de vluchtelingen, als bedoeld in paragraaf 11 van haar resolutie 194 (III), heeft plaatsgevonden en dat de situatie van de vluchtelingen uit Palestina derhalve een punt van grote bezorgdheid blijft en deze vluchtelingen nog steeds hulp behoeven om in hun basisbehoeften op het gebied van gezondheid, scholing en levensonderhoud te voorzien;*

*2. tevens helaas vaststelt dat de [UNCCP] er niet in is geslaagd een weg te vinden om vorderingen te maken bij de toepassing van paragraaf 11 van resolutie 194 (III), en haar verzoek aan de [UNCCP] herhaalt om haar inspanningen daartoe voort te zetten en haar daarover te zijner tijd, doch uiterlijk op 1 september 2009, verslag uit te brengen;*

*3. wijst op de noodzaak dat het werk van het [UNRWA] moet worden voortgezet, alsmede op het belang van zijn – onbelemmerde – optreden en van zijn diensten voor het welzijn en de menselijke ontwikkeling van vluchtelingen uit Palestina en voor de stabiliteit van de regio, zolang er geen rechtvaardige oplossing van het vraagstuk van de vluchtelingen uit Palestina is”.*

Hoge Commissaris van de Verenigde Naties voor de vluchtelingen

- 11 Artikel 7, sub c, van de bijlage bij resolutie 428 (V) van de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties van 14 december 1950 betreffende het Statuut van het Hoge Commissariaat van de Verenigde Naties voor de vluchtelingen bepaalt dat de bevoegdheid van de Hoge Commissaris van de Verenigde Naties voor de vluchtelingen „niet wordt uitgeoefend over personen die van andere organen of instellingen van de Verenigde Naties bescherming of bijstand blijven ontvangen”.

*Unieregeling*

- 12 De punten 2 en 3 van de considerans van de richtlijn luiden als volgt:

„(2) De Europese Raad is tijdens zijn bijzondere bijeenkomst in Tampere op 15 en 16 oktober 1999 overeengekomen te streven naar de invoering van een gemeenschappelijk Europees asielstelsel dat stoelt op de volledige en niet-restrictieve toepassing van het verdrag van Genève [...], en zo het verbod tot uitzetting of terugleiding (non-refoulement) te handhaven en te garanderen dat niemand naar het land van vervolging wordt teruggestuurd.

(3) Het verdrag van Genève [...] [vormt] de hoeksteen van het internationale rechtsstelsel ter bescherming van vluchtelingen.”

- 13 In punt 6 van de considerans van de richtlijn heet het:

„Het hoofddoel van deze richtlijn is te verzekeren, [enerzijds, dat alle lidstaten gemeenschappelijke criteria toepassen om te bepalen welke personen werkelijk internationale bescherming behoeven, en, anderzijds, dat er in alle lidstaten een minimumniveau aan voorzieningen aan deze personen wordt geboden].”

- 14 Punt 10 van de considerans van de richtlijn luidt:

„Deze richtlijn eerbiedigt de grondrechten en neemt de beginselen in acht die met name zijn erkend in het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie. In het bijzonder tracht deze richtlijn de menselijke waardigheid [en] het recht op asiel van asielzoekers en hun begeleidende familieleden [...] ten volle te eerbiedigen.”

- 15 De punten 16 en 17 van de considerans van de richtlijn zijn als volgt geformuleerd:

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

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

- 16 Overeenkomstig artikel 2, sub c tot en met e, van de richtlijn, wordt daarin verstaan onder:

„c) ‚vluchteling’: een onderdaan van een derde land die zich wegens een gegronde vrees voor vervolging om redenen van ras, godsdienst, nationaliteit, politieke overtuiging of het behoren tot een bepaalde sociale groep, buiten het land bevindt waarvan hij de nationaliteit bezit en de bescherming van dat land niet kan of, wegens deze vrees, niet wil inroepen, dan wel een staatloze die zich om dezelfde reden buiten het land bevindt waar hij vroeger gewoonlijk verbleef en daarheen niet kan, dan wel wegens genoemde vrees niet wil terugkeren, en op wie artikel 12 niet van toepassing is;

d) ‚vluchtelingenstatus’: de erkenning door een lidstaat van een onderdaan van een derde land of een staatloze als vluchteling;

e) ‚persoon die voor de subsidiaire-beschermingsstatus in aanmerking komt’: een onderdaan van een derde land of een staatloze die niet voor de vluchtelingenstatus in aanmerking komt, doch ten aanzien van wie er zwaarwegende gronden bestaan om

aan te nemen dat, wanneer hij naar zijn land van herkomst, of in het geval van een staatloze, naar het land waar hij vroeger gewoonlijk verbleef, terugkeert, een reëel risico zou lopen op ernstige schade als omschreven in artikel 15, en op wie artikel 17, leden 1 en 2, niet van toepassing is, en die zich niet onder de bescherming van dat land kan of, wegens dat risico, wil stellen”.

17 De artikelen 13 en 18 van de richtlijn bepalen dat de lidstaten de vluchtelingenstatus of de subsidiaire-beschermingsstatus verlenen aan onderdanen van derde landen die voldoen aan de voorwaarden van de hoofdstukken II en III respectievelijk de hoofdstukken II en V van deze richtlijn.

18 Artikel 12, lid 1, sub a, van de richtlijn, met het opschrift „Uitsluiting”, in hoofdstuk III daarvan, betreffende de voorwaarden voor het verkrijgen van de vluchtelingenstatus, bepaalt:

„Een onderdaan van een derde land of staatloze wordt uitgesloten van de vluchtelingenstatus wanneer:

a) hij onder artikel 1 D van het Verdrag van Genève valt, dat betrekking heeft op het genieten van bescherming of bijstand van andere organen of instellingen van de Verenigde Naties dan de Hoge Commissaris van de Verenigde Naties voor de vluchtelingen. Is die bescherming of bijstand om welke reden ook opgehouden zonder dat de positie van de betrokkene definitief geregeld is in overeenstemming met de desbetreffende resoluties van de algemene vergadering van de Verenigde Naties, dan heeft de betrokkene op grond van dit feit recht op de voorzieningen uit hoofde van deze richtlijn.”

19 Artikel 13 van de richtlijn luidt:

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

20 In artikel 21, lid 1, van de richtlijn, dat staat in hoofdstuk VII daarvan, met het opschrift „Kenmerken van de internationale bescherming”, is bepaald:

„De lidstaten eerbiedigen het beginsel van non-refoulement met inachtneming van hun internationale verplichtingen.”

21 Overeenkomstig de artikelen 38 en 39 van de richtlijn is zij in werking getreden op 20 oktober 2004 en moest zij uiterlijk op 10 oktober 2006 in nationaal recht zijn omgezet.

#### *Nationale regeling*

22 Artikel 3, lid 1, van wet nr. CXXXIX van 1997 inzake het asielrecht [*Magyar Közlöny* 1997/112 (XII.15.)]; hierna: „asielwet”] bepaalt:

„Onverminderd de in artikel 4 neergelegde uitzondering erkent de bevoegde asielautoriteit als vluchteling de vreemdeling die daartoe een aanvraag indient en op onweerlegbare wijze aantoot of aannemelijk maakt dat de bepalingen van het verdrag van Genève op hem van toepassing zijn uit hoofde van de in artikel 1, A, of 1, B, lid 1, sub b, van dat verdrag of artikel 1, leden 2 en 3, van het Protocol genoemde gronden.”

23 Overeenkomstig artikel 38, lid 2, van de asielwet stelt de bevoegde autoriteit in zijn besluit tot afwijzing van de asielaanvraag vast of er al dan niet een verbod op refoulement en uitzetting geldt.

24 Artikel 51, lid 1, van wet nr. II van 2007 betreffende de binnenkomst en het verblijf van staatsburgers van derde landen [a harmadik országbeli állampolgárok beutazásáról és tartózkodásáról szóló 2007. évi II. törvény, *Magyar Közlöny* 2007/1 (I.5.)], luidt als volgt:

„Ten aanzien van staatsburgers van derde landen mag refoulement of uitzetting niet worden gelast of, in voorkomend geval, voltrokken naar het grondgebied van een land dat voor de betrokkenen niet kan worden aangemerkt als veilig land van herkomst of veilig derde land, met name wanneer zij daar het risico lopen te worden vervolgd op grond van ras, godsdienst, nationaliteit, het behoren tot een bepaalde sociale groep of politieke overtuiging, en evenmin naar het grondgebied of de grens van een staat ten aanzien waarvan er ernstige redenen bestaan om te vrezen dat de uitgezette staatsburgers van derde landen zouden worden gefolterd of wreed, onmenselijk en vernederend zouden worden behandeld of gestraft.”

### **Hoofddeding en prejudiciële vragen**

- 25 Blijkens de verwijzingsbeslissing is N. Bolbol, na samen met haar echtgenoot de Gazastrook te hebben verlaten, op 10 januari 2007 met een visum Hongarije binnengekomen. Zij heeft daar naderhand van de immigratiedienst een verblijfsvergunning gekregen.
- 26 Op 21 juni 2007 heeft Bolbol, voor het geval haar verblijfsvergunning niet zou worden verlengd, bij de BAH een asielaanvraag ingediend met een beroep op de onveilige situatie in de Gazastrook vanwege de dagelijkse confrontaties tussen Fatah en Hamás. Bolbol baseerde deze aanvraag op artikel 1, D, tweede volzin, van het verdrag van Genève, en beriep zich op haar situatie van Palestijnse die woont buiten het gebied waarin het UNRWA actief is. Van haar familie is alleen haar vader in de Gazastrook gebleven.
- 27 Volgens de verwijzingsbeslissing heeft Bolbol de bescherming en bijstand van het UNRWA niet ingeroepen, hoewel zij naar eigen zeggen daartoe wel gerechtigd was. Tot staving van deze bewering beroept zij zich op een kaart van registratie bij het UNRWA die was afgegeven voor de familie van haar vaders neven. Verweerder in het hoofddeding heeft de familieband waarop Bolbol zich beroept bij gebreke van schriftelijk bewijs betwist. Bovendien heeft het UNRWA, ondanks de stappen die Bolbol daarbij heeft ondernomen, niet uitdrukkelijk kunnen bevestigen dat zij gerechtigd was om zich op grond van haar familiebanden bij deze instantie te laten registreren.
- 28 Bij besluit van 14 september 2007 heeft verweerder in het hoofddeding de asielaanvraag van Bolbol afgewezen, maar daarbij wel vastgesteld dat ten aanzien van haar geen verwijderingsmaatregel kon worden genomen.
- 29 De afwijzing van de asielaanvraag van Bolbol berust op artikel 3, lid 1, van de asielwet. Volgens de motivering van het afwijzende besluit legt artikel 1, D, tweede volzin, van het verdrag van Genève geen onvoorwaardelijke erkenning als vluchteling op, maar bepaalt het op welke categorie personen dat verdrag van toepassing is. Daaruit volgt dat Palestijnen tot de procedure voor verkrijging van de vluchtelingenstatus moeten kunnen worden toegelaten en dat moet worden nagegaan of zij voldoen aan de definitie van het begrip „vluchteling” in artikel 1, A, van dat verdrag. Volgens dat afwijzende besluit kan Bolbol niet als vluchteling worden erkend omdat artikel 1, A, van het verdrag van Genève op haar niet van toepassing is aangezien zij haar land van herkomst niet heeft verlaten wegens vervolging op grond van ras, godsdienst, nationaliteit of politieke overtuiging.
- 30 Blijkens de verwijzingsbeslissing heeft de BAH Bolbol de bescherming van het refoulementverbod verleend ingevolge artikel 38 van de asielwet en artikel 51, lid 1, van de wet nr. II van 2007 inzake de binnenkomst en het verblijf, op grond dat de Israëlische autoriteiten naar goeddunken beslissen over de terugname van Palestijnen, en Bolbol, gezien de kritieke toestand in de Gazastrook, daar het risico loopt te worden gefolterd of onmenselijk en vernederend te worden behandeld.
- 31 Bolbol verzoekt de verwijzende rechter om het afwijzende besluit van de BAH te herzien en haar de vluchtelingenstatus te verlenen op basis van artikel 1, D, tweede volzin, van het verdrag van Genève, dat volgens haar een autonome rechtsgrondslag is voor erkenning als vluchteling. Aangezien zij aan de voorwaarden van deze bepaling voldoet, heeft zij er immers recht op om als vluchteling te worden erkend, ongeacht of zij tevens op grond van artikel 1, A, als vluchteling kan worden aangemerkt. Volgens Bolbol heeft artikel 1, D, tot doel te

preciseren dat wanneer een persoon die bij het UNRWA geregistreerd staat of het recht heeft om zich daarbij te laten registreren, om een of andere reden verblijft buiten het gebied waar het UNRWA actief is, en om ernstige redenen niet van hem kan worden verwacht dat hij naar dat gebied terugkeert, de lidstaten die partij zijn bij het verdrag van Genève hem automatisch als vluchteling moeten erkennen. Aangezien Bolbol langs vaderszijde gerechtigd is zich bij het UNRWA te laten registreren, maar zich in Hongarije bevindt, en dus buiten het gebied waar deze instelling actief is, moet de vluchtelingenstatus haar zonder verder onderzoek worden verleend.

- 32 Verweerder in het hoofdgeding vordert verwerping van het beroep. Hij betoogt daarbij dat het verzoek van Bolbol om de vluchtelingenstatus te verkrijgen grondslag mist, nu zij haar land van herkomst niet om een van de in artikel 1, A, van het verdrag van Genève genoemde redenen heeft verlaten en artikel 1, D, daarvan geen grondslag vormt voor automatische erkenning als vluchteling, maar een bepaling is die enkel betrekking heeft op de personele werkingssfeer van dat verdrag. Dat betekent dat de Palestijnen de vluchtelingenstatus alleen kunnen verkrijgen indien zij voldoen aan de definitie van het begrip „vluchteling” in artikel 1, A, van dat verdrag, hetgeen per geval moet worden nagegaan.
- 33 De verwijzende rechter merkt op dat de rechtsvraag die is gerezen in het hoofdgeding, moet worden beslecht in het licht van artikel 12, lid 1, sub a, van de richtlijn. Daar de asielaanvraag in het hoofdgeding is ingediend op 21 juni 2007, toen dat artikel nog niet was uitgevoerd in de Hongaarse rechtsorde, moeten in casu de voorschriften van het recht van de Unie rechtstreeks worden toegepast.
- 34 Volgens de verwijzende rechter kan artikel 1, D, van het verdrag van Genève op verschillende manieren worden uitgelegd. De Hoge Commissaris van de Verenigde Naties voor de vluchtelingen heeft in oktober 2002 weliswaar een richtsnoer vastgesteld over de „toepassing van artikel 1, D, van het verdrag van Genève op de Palestijnse vluchtelingen”, doch aan de hand van dit richtsnoer kunnen geen voldoende duidelijke en eenduidige aanwijzingen worden geformuleerd om de uniforme toepassing van deze bepaling jegens Palestijnen te verzekeren. Aangezien de richtlijn een verwijzing naar dat artikel 1, D, bevat is het Hof bevoegd om de betekenis daarvan vast te stellen.
- 35 In die omstandigheden heeft de Fővárosi Bíróság (hof van Boedapest) de behandeling van de zaak geschorst en het Hof de volgende prejudiciële vragen gesteld:

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

- 1) een persoon bescherming en bijstand van een instelling van de Verenigde Naties geniet enkel omdat hij op die bescherming of bijstand recht heeft, of moet hij die bescherming of bijstand daadwerkelijk hebben ingeroepen?
- 2) het wegvallen van de bescherming of bijstand van de instelling verband houdt met het verblijf buiten het gebied waar de instelling werkzaam is, de beëindiging van de activiteiten van de instelling, het feit dat de instelling niet langer bescherming of bijstand kan bieden, dan wel een objectief beletsel waardoor de rechthebbende die bescherming of bijstand niet kan inroepen?
- 3) de voorzieningen uit hoofde van de richtlijn de erkenning als vluchteling of één van de twee binnen de werkingssfeer van de richtlijn vallende beschermingsvormen (vluchtelingenstatus en subsidiaire bescherming) inhouden, naargelang van de keuze van de lidstaat, dan wel [dat die voorzieningen] in voorkomend geval [de verlening] van geen van beide beschermingsvormen automatisch [inhouden], maar enkel betekenen dat de betrokkene binnen de werkingssfeer *ratione personae* van de richtlijn valt?”

### **Beantwoording van de prejudiciële vragen**

*Opmerkingen vooraf*

- 36 De richtlijn is vastgesteld op de grondslag van met name artikel 63, eerste alinea, punt 1, sub c, EG, waarbij de Raad van de Europese Unie werd opgedragen maatregelen te nemen inzake asiel, in overeenstemming met het verdrag van Genève en andere desbetreffende verdragen, op het gebied van de minimumnormen voor de erkenning van onderdanen van derde landen als vluchteling.
- 37 Blijkens de punten 3, 16 en 17 van de considerans van de richtlijn is het verdrag van Genève de hoeksteen van het internationale rechtsstelsel ter bescherming van vluchtelingen en zijn de bepalingen van de richtlijn inzake de voorwaarden voor erkenning als vluchteling en de inhoud van de vluchtelingenstatus aangenomen om de bevoegde instanties van de lidstaten te helpen dit verdrag toe te passen op basis van gemeenschappelijke begrippen en criteria (zie arrest van 2 maart 2010, Salahadin Abdulla e.a., C-175/08, C-176/08, C-178/08 en C-179/08, nog niet gepubliceerd in de Jurisprudentie, punt 52).
- 38 De bepalingen van de richtlijn moeten dus worden uitgelegd in het licht van de algehele systematiek en de doelstelling van de richtlijn, met inachtneming van het verdrag van Genève en de andere desbetreffende verdragen bedoeld in artikel 63, eerste alinea, punt 1, EG. De uitlegging moet voorts geschieden, zoals uit punt 10 van de considerans van de richtlijn volgt, met eerbiediging van de grondrechten en inachtneming van de beginselen die met name zijn erkend in het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (arrest Salahadin Abdulla e.a., reeds aangehaald, punten 53 en 54).

#### *Eerste vraag*

- 39 Met zijn eerste vraag wenst de verwijzende rechter te vernemen of een persoon, voor de toepassing van artikel 12, lid 1, sub a, eerste volzin, van de richtlijn, bescherming en bijstand van een andere instelling van de Verenigde Naties dan de UNHCR geniet enkel omdat hij op die bescherming of bijstand recht heeft, dan wel of hij die bescherming of bijstand daadwerkelijk moet hebben ingeroepen.
- 40 Vooraf dient eraan te worden herinnerd dat het in het kader van een prejudiciële verwijzing aan de nationale rechter staat om de feiten vast te stellen.
- 41 Zoals in punt 27 van het onderhavige arrest is vermeld heeft Bolbol de bescherming en bijstand van het UNRWA niet ingeroepen.
- 42 Volgens artikel 12, lid 1, sub a, eerste volzin, van de richtlijn, dat staat in hoofdstuk III daarvan, betreffende de voorwaarden voor het verkrijgen van de vluchtelingenstatus, wordt een onderdaan van een derde land of staatloze uitgesloten van de vluchtelingenstatus „wanneer hij onder artikel 1 D van het Verdrag van Genève valt, dat betrekking heeft op het genieten van bescherming of bijstand van andere organen of instellingen van de Verenigde Naties dan de [UNHCR]”.
- 43 Artikel 1, D, van het verdrag van Genève bepaalt dat dit niet van toepassing is op „personen die thans bescherming of bijstand genieten” van een dergelijk orgaan of instelling van de Verenigde Naties.
- 44 Vaststaat dat het UNRWA een van de andere organen en instellingen van de Verenigde Naties dan de UNHCR is, die zijn bedoeld in artikel 12, lid 1, sub a, van de richtlijn en in artikel 1, D, van het verdrag van Genève, welk voorschrift juist tot stand is gekomen in verband met de Palestijnse vluchtelingen die bescherming of bijstand van het UNRWA genieten, zoals met name blijkt uit het op 12 september 2001 door de Commissie ingediende voorstel voor een richtlijn van de Raad [COM(2001) 510 def.].
- 45 Zoals de advocaat-generaal in de punten 12 en 13 van haar conclusie heeft opgemerkt volgt uit de Consolidated Eligibility and Registration Instructions (hierna: „CERI”) van het UNRWA, waarvan de thans geldende versie in 2009 is vastgesteld, dat hoewel onder het begrip „personen die de criteria van het UNRWA voor de kwalificatie als Palestijnse vluchteling vervullen” wordt verstaan „personen die gedurende de periode 1 juni 1946-15 mei 1948 hun gewone verblijfplaats in Palestina hadden en die zowel hun huis als hun middelen van bestaan hebben verloren ten gevolge van het conflict van 1948” (punt III.A.1 CERI), toch

ook andere personen in aanmerking kunnen komen voor bijstand en bescherming van het UNRWA. Daartoe behoren „niet-geregistreerde personen die zijn ontheemd ten gevolge van de vijandelijkheden die plaatsvonden in 1967 en daarna” [punt III.B CERI; zie tevens met name paragraaf 6 van resolutie 2252 (ES-V) van 4 juli 1967 van de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties].

- 46 Derhalve kan niet bij voorbaat worden uitgesloten dat iemand zoals Bolbol, die niet bij het UNRWA is geregistreerd, niettemin kan behoren tot de personen die vallen onder artikel 1, D, van het verdrag van Genève en, bijgevolg onder artikel 12, lid 1, sub a, eerste volzin, van de richtlijn.
- 47 Tegen het opnemen van personen die zijn ontheemd ten gevolge van de vijandelijkheden die plaatsvonden in 1967 in de werkingssfeer van artikel 1, D, van het verdrag van Genève kan, anders dan het Verenigd Koninkrijk stelt, niet worden ingebracht dat in artikel 1, D, daarvan, en dus in artikel 12, lid 1, sub a, van de richtlijn, alleen bedoeld zijn vluchtelingen uit Palestina ten gevolge van het conflict van 1948 die bijstand en bescherming van het UNRWA hebben genoten toen in 1951 het verdrag van Genève in zijn oorspronkelijke versie werd gesloten.
- 48 De oorspronkelijke versie, van 1951, van het verdrag van Genève is immers gewijzigd bij het protocol betreffende de status van vluchtelingen van 31 januari 1967, juist teneinde mogelijk te maken dat dit verdrag op evolutieve wijze wordt uitgelegd en rekening wordt gehouden met nieuwe categorieën vluchtelingen, van anderen dan zij die dit zijn geworden ten gevolge van de „gebeurtenissen van vóór 1 januari 1951”.
- 49 Voor de beoordeling of iemand als Bolbol onder artikel 12, lid 1, sub a, eerste volzin, van de richtlijn valt, dient te worden nagegaan, zoals de verwijzende rechter vraagt, of het volstaat dat wordt vastgesteld dat een dergelijke persoon recht heeft op de door het UNRWA geboden hulp dan wel of moet worden aangetoond dat zij deze hulp daadwerkelijk heeft ingeroepen.
- 50 Artikel 1, D, van het verdrag van Genève, waarnaar artikel 12, lid 1, sub a, van de richtlijn verwijst, sluit alleen personen die „thans bescherming of bijstand genieten” van een ander orgaan of andere instelling van de Verenigde Naties dan de UNHCR, uit van de werkingssfeer van dit verdrag.
- 51 Uit de duidelijke bewoordingen van artikel 1, D, van het verdrag van Genève volgt dat alleen degenen die daadwerkelijk de door het UNRWA geboden hulp hebben ingeroepen, onder de daarin genoemde grond voor uitsluiting van de vluchtelingenstatus vallen, welke als zodanig strikt moet worden uitgelegd en derhalve niet tevens betrekking kan hebben op personen die er enkel voor in aanmerking komen of kwamen om bescherming of bijstand van deze instelling te genieten.
- 52 Hoewel de registratie bij het UNRWA toereikend bewijs vormt voor het feit dat daadwerkelijk hulp daarvan wordt genoten, is in punt 45 van het onderhavige arrest uiteengezet dat een dergelijke hulp zelfs zonder registratie kan worden geboden, zodat het de rechthebbende moet worden toegestaan dat bewijs met elk ander middel te leveren.
- 53 Derhalve dient op de eerste vraag te worden geantwoord dat een persoon, voor de toepassing van artikel 12, lid 1, sub a, eerste volzin, van richtlijn 2004/83, bescherming of bijstand van een andere instelling van de Verenigde Naties dan de UNHCR geniet, wanneer die persoon daadwerkelijk deze bescherming of bijstand heeft ingeroepen, hetgeen niet het geval is voor Bolbol.
- 54 Daaraan dient te worden toegevoegd dat personen die niet daadwerkelijk de bescherming of bijstand van het UNRWA hebben ingeroepen vóór hun verzoek om verlening van de vluchtelingenstatus, dit verzoek hoe dan ook kunnen laten onderzoeken uit hoofde van artikel 2, sub c, van de richtlijn.

*Tweede en derde vraag*

- 55 Zoals in punt 41 van het onderhavige arrest is vastgesteld, heeft Bolbol niet de bescherming of bijstand van het UNRWA ingeroepen.
- 56 Gelet op het antwoord op de eerste vraag behoeven de overige vragen dus niet te worden beantwoord.

### **Kosten**

- 57 Ten aanzien van de partijen in het hoofdgeding is de procedure als een aldaar gerezen incident te beschouwen, zodat de nationale rechterlijke instantie over de kosten heeft te beslissen. De door anderen wegens indiening van hun opmerkingen bij het Hof gemaakte kosten komen niet voor vergoeding in aanmerking.

Het Hof (Grote kamer) verklaart voor recht:

**Voor de toepassing van artikel 12, lid 1, sub a, eerste volzin, van richtlijn 2004/83/EG van de Raad van 29 april 2004 inzake minimumnormen voor de erkenning van onderdanen van derde landen en staatlozen als vluchteling of als persoon die anderszins internationale bescherming behoeft, en de inhoud van de verleende bescherming, geniet een persoon bescherming of bijstand van een andere instelling van de Verenigde Naties dan de Hoge Commissaris van de Verenigde Naties voor de vluchtelingen, wanneer die persoon daadwerkelijk deze bescherming of bijstand heeft ingeroepen.**

ondertekeningen

---

\* Procestaal: Hongaars.