



Datum van inontvangstneming : 03/02/2017

Zaak C-585/16

Samenvatting van het verzoek om een prejudiciële beslissing overeenkomstig artikel 98, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering van het Hof van Justitie

Datum van indiening:

18 november 2016

Verwijzende rechter:

Administrativen sad Sofia-grad (Bulgarije)

Datum van de verwijzingsbeslissing:

8 november 2016

Verzoekster:

██████████

Verweerder:

Zamestnik-predsedatel na Darzhavna agentsia za bezhantsite

Voorwerp van het hoofdgeding

Beroep tegen besluit nr. 3365 van 12 mei 2015 van de zamestnik-predsedatel na Darzhavna agentsia za bezhantsite (plaatsvervangend hoofd van het nationaal agentschap voor vluchtelingen, hierna: „DAB”), waarbij de vluchtelingenstatus en humanitaire status zijn geweigerd.

Voorwerp en rechtsgrondslag van het verzoek om een prejudiciële beslissing

Verzoek overeenkomstig 267 VWEU om uitlegging van artikel 5, artikel 12, lid 1, onder a), en artikel 21, lid 1, van richtlijn 2011/95/EU, van artikel 10, lid 2, de artikelen 33 tot en met 35 en artikel 46, lid 3, van richtlijn 2013/32/EU, de artikelen 18, 19 en 47 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie en artikel 78 VWEU

Prejudiciële vragen

1. Volgt uit artikel 12, lid 1, onder a), van richtlijn 2011/95, juncto artikel 10, lid 2, van richtlijn 2013/32 en artikel 78, lid 2, onder a), van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie dat:

a) het verzoek om internationale bescherming van een bij het United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East (agentschap van de Verenigde Naties voor Palestijnse vluchtelingen in het Midden-Oosten; hierna: „UNRWA”) als vluchteling geregistreerde en vóór indiening van dat verzoek in het operationele gebied van die organisatie (de Gazastrook) woonachtige staatloze van Palestijnse afkomst mag worden behandeld als een verzoek op grond van artikel 1A van het Geneefse Verdrag betreffende de status van vluchtelingen van 1951 in plaats van als een verzoek om internationale bescherming op grond van artikel 1D, tweede volzin, van dat verdrag, mits de verantwoordelijkheid voor de behandeling van het verzoek is aanvaard op andere dan gezinsgerelateerde of humanitaire gronden en de behandeling ervan wordt beheerst door richtlijn 2011/95?

b) een dergelijk verzoek niet hoeft te worden getoetst aan de voorwaarden van artikel 12, lid 1, onder a), van richtlijn 2011/95, met als gevolg dat de rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie over deze bepaling niet wordt toegepast?

2. Indien een verzoek om internationale bescherming moet worden behandeld overeenkomstig artikel 1D, tweede volzin, van het Geneefse Verdrag betreffende de status van vluchtelingen, moet dan artikel 12, lid 1, onder a), van richtlijn 2011/95, juncto artikel 5 van die richtlijn, aldus worden uitgelegd dat het in de weg staat aan een nationale wettelijke regeling als het in het hoofdgeding aan de orde zijnde artikel 12, lid 1, punt 4, van de Zakon za ubezhishteto i bezhantsite (Bulgaarse asiel- en vluchtelingenwet, hierna: „ZUB”), zoals nadien gewijzigd, dat in de ten tijde van de feiten geldende versie geen uitdrukkelijke bepaling bevat betreffende de bescherming die Palestijnse vluchtelingen van rechtswege genieten, noch in de voorwaarde voorziet dat de bijstand om welke reden ook is opgehouden, en tevens aldus dat artikel 12, lid 1, onder a), van richtlijn 2011/95 voldoende nauwkeurig en onvoorwaardelijk is en daarom rechtstreekse werking heeft, zodat het ook van toepassing is indien degene die om internationale bescherming verzoekt, zich er niet uitdrukkelijk op heeft beroepen?

3. Laat artikel 46, lid 3, van richtlijn 2013/32, juncto artikel 12, lid 1, onder a), van richtlijn 2011/95 toe dat de rechter in eerste aanleg in een beroepsprocedure tegen een in overeenstemming met artikel 10, lid 2, van richtlijn 2013/32 genomen besluit om geen internationale bescherming toe te kennen, en gelet op de feiten in het hoofdgeding, het verzoek om internationale bescherming als zodanig overeenkomstig artikel 1D, tweede volzin, van het Geneefse Verdrag betreffende de status van vluchtelingen behandelt en overeenkomstig artikel 12, lid 1,

■■■■■

onder a), van richtlijn 2011/95/EU beoordeelt, wanneer het verzoek is ingediend door een bij het UNRWA geregistreerde en vóór indiening ervan in het operationele gebied van die organisatie woonachtige staatloze van Palestijnse afkomst en wanneer het verzoek in de procedure die heeft geleid tot het besluit om internationale bescherming te weigeren, niet is beoordeeld aan de hand van de voornoemde voorschriften?

4. Volgt uit het bepaalde in artikel 46, lid 3, van richtlijn 2013/32 met betrekking tot het recht op een daadwerkelijk rechtsmiddel dat een „volledig en ex nunc onderzoek van zowel de feitelijke als juridische gronden” omvat, gelezen in samenhang met de artikelen 33 en 34 en artikel 35, tweede alinea, van deze richtlijn en met artikel 21, lid 1, van richtlijn 2011/95, juncto de artikelen 18, 19 en 47 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, dat het op grond daarvan is toegestaan dat in een bij de rechter ingestelde beroepsprocedure tegen een in overeenstemming met artikel 10, lid 2, van richtlijn 2013/32 genomen besluit om geen internationale bescherming toe te kennen:

a) de rechter in eerste aanleg voor het eerst beslist over de ontvankelijkheid van het verzoek om internationale bescherming en over het refoulement van de staatloze naar het land waar deze voor indiening van het verzoek om internationale bescherming woonachtig was, nadat de rechter de beslissingsautoriteit ertoe heeft verplicht de hiertoe vereiste stukken over te leggen en de betrokkene in de gelegenheid heeft gesteld opmerkingen te maken over de ontvankelijkheid van diens verzoek; of

b) de rechter in eerste aanleg het besluit wegens schending van een wezenlijk vormvoorschrift nietig verklaart en de beslissingsautoriteit ertoe verplicht met inachtneming van de instructies inzake de uitlegging en toepassing van de wet een nieuw besluit over het verzoek om internationale bescherming vast te stellen, en daarbij ook het bij artikel 34 van richtlijn 2013/32 voorgeschreven persoonlijk onderhoud over de ontvankelijkheid te doen plaatsvinden en te bepalen of de staatloze kan worden teruggezonden naar het land waar deze voor indiening van het verzoek om internationale bescherming woonachtig was?

c) de rechter in eerste aanleg een beoordeling maakt van de veiligheidssituatie in het land waar de betrokkene woonachtig was ten tijde van de terechtzitting of, indien zich wezenlijke veranderingen hebben voorgedaan die ten gunste van de betrokkene in aanmerking moeten worden genomen, ten tijde van de uitspraak?

5. Vormt de bijstand die wordt geboden door het United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East (UNRWA) anderszins voldoende bescherming in de zin van artikel 35, eerste alinea, onder b), van richtlijn 2013/32 in de betrokken land binnen het operationele gebied van het UNRWA wanneer dit land het beginsel van non-refoulement als bedoeld in het Geneefse Verdrag betreffende de status van vluchtelingen van 1951 toepast met betrekking tot de door het UNRWA ondersteunde personen?

6. Volgt uit artikel 46, lid 3, van richtlijn 2013/32, juncto artikel 47 van het Handvest van de grondrechten, dat de rechter in eerste aanleg op grond van het recht op een daadwerkelijk rechtsmiddel in samenhang met de bepaling volgens welke „indien van toepassing, een onderzoek van de behoefte aan internationale bescherming overeenkomstig richtlijn [2011/95]” dient te worden uitgevoerd, gehouden is om in het kader van een beroepsprocedure tegen het besluit waarbij het verzoek om internationale bescherming ten gronde is beoordeeld en internationale bescherming is geweigerd, een uitspraak te doen:

a) die niet alleen met betrekking tot de rechtmatigheid van de weigering van de vluchtelingenstatus, maar ook met betrekking tot de behoefte van de verzoeker aan internationale bescherming overeenkomstig van richtlijn 2011/95 gezag van gewijsde toekomt, zelfs indien internationale bescherming volgens het nationale recht van de betrokken lidstaat uitsluitend bij besluit van een administratieve instantie kan worden verleend;

b) waarin, ongeacht de onregelmatigheden in de door de beslissingsautoriteit uitgevoerde procedure, op grond van een passende beoordeling van het verzoek om internationale bescherming wordt bepaald of een dergelijke bescherming noodzakelijk is?

Volkenrechtelijke en Unierechtelijke bepalingen; rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie

Verdrag betreffende de status van vluchtelingen van [28 juli] 1951 – artikelen 1, 5 en 33 (hierna: „Vluchtelingenverdrag”)

Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie – artikel 78

Handvest van de grondrechten van de Europese Unie – artikelen 18, 19 en 47

Richtlijn 2011/95/EU van het Europees Parlement en de Raad van 13 december 2011 – artikelen 1 tot en met 4, 12 en 21

Richtlijn 2013/32/EU van het Europees Parlement en de Raad van 26 juni 2013 – artikelen 1 tot en met 3, 5, 10, 11, 14, 31, 33, 34, 35 en 46

Arresten [van 17 februari 2009], Elgafaji (C-465/07, EU:C:2009:94); [17 juni 2010], Bolbol (C-31/09, EU:C:2010:351); [19 december 2012], Abed El Karem El Kott e.a. (C-364/11, EU:C:2012:826), en [10 september 2013], G. en R. (C-383/13 PPU, EU:C:2013:533).

Nationale bepalingen

Zakon za ubezhishteto i bezhantsite (asiel- en vluchtelingenwet), in de na de omzetting van richtlijn 2013/32 en richtlijn 2011/95 geldende versie – artikelen 1, 1 bis, 2, 4, 6, 8, 9, 12, 13, 63 bis, 73 en 75

Asiel- en vluchtelingenwet in de voor de omzetting van richtlijn 2013/32 en richtlijn 2011/95 geldende versie – artikelen 12, 13, 63 bis, 73 en 75

Administrativnoprotsesualen kodeks (wetboek inzake het bestuursprocesrecht, hierna: „APK”) - artikelen 2, 168, 172, 173 en 220

Korte uiteenzetting van de feiten en de procedure in het hoofdgeding

- 1 Het beroep is ingesteld door een ongehuwde staatloze vrouw van Palestijnse herkomst, ■■■■■ (hierna: ■■■■■ ■■■■■ ■■■■■ ■■■■■). Haar identiteit is vastgesteld aan de hand van een op 1 april 2014 door Palestina afgegeven en tot 31 maart 2019 geldig paspoort en een uittreksel uit het geboorteregister.
- 2 Bij het bestreden besluit van 12 mei 2015 weigerde het plaatsvervangend hoofd van de DAB op grond van artikel 75, lid 1, punten 2 en 4, juncto artikel 8 en artikel 9 ZUB ■■■■■ de vluchtelingenstatus of een humanitaire status toe te kennen. Het volgens de algemene procedure overeenkomstig artikel 72 tot en met artikel 76 ZUB vastgestelde besluit had betrekking op een via een DAB-formulier op 25 november 2014 ingediend verzoek, waarmee ■■■■■ asiel had aangevraagd in de Republiek Bulgarije. ■■■■■ had eerder op 11 november 2014 een gelijkkluidend verzoek ingediend bij de DAB.
- 3 Volgens dat verzoek was ■■■■■ op 10 augustus 2014 Bulgarije binnengekomen op een visum voor een georganiseerde reis, dat op 7 augustus 2014 was verstrekt door het consulaat van de Republiek Bulgarije in Amman, de hoofdstad van het Hasjemitisch Koninkrijk Jordanië, en geldig was tot 1 september 2014. Het paspoort van ■■■■■ bevat inderdaad een Bulgaars visum, afgegeven door de ambassade van de Republiek Bulgarije in Amman, de hoofdstad van het Hasjemitisch Koninkrijk Jordanië, en een stempel van de Bulgaarse autoriteiten van 17 november 2014 waarmee het visum werd verlengd tot 17 november 2014.
- 4 Het verzoek om internationale bescherming is naar behoren geregistreerd en er is een registratieformulier met persoonsgegevens ingevuld; daarnaast werden vingerafdrukken genomen en werd een EUODAC-kaart met dactyloscopische gegevens afgegeven en werd aan verzoekster in het Arabisch informatie over de procedure en de rechten van asielzoekers verstrekt.

- 5 Op 2 december 2014 vond een persoonlijk onderhoud met ██████ plaats in het kader van de procedure om te bepalen welke lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van het verzoek om internationale bescherming.
- 6 Op grond van het afgegeven geldige visum werd bij besluit van 12 januari 2015 van de bevoegde dienst van de DAB overeenkomstig artikel 12, lid 4, van verordening (EU) nr. 604/2013 een procedure met het oog op toekenning van een status in de Republiek Bulgarije ingeleid. Dit besluit werd definitief op 21 februari 2015. Overeenkomstig artikel 68, lid 1, punt 1 ZUB in de op het geding toepasselijke versie werd op dit tijdstip een versnelde procedure voor de behandeling van het verzoek ingeleid.
- 7 In het kader van de versnelde procedure vond op 24 februari 2015 een persoonlijk onderhoud plaats. Aangezien de termijn voor de beslissing over het verzoek om internationale bescherming was verstreken, werd van rechtswege een algemene procedure ingeleid overeenkomstig artikel 72 tot en met 76 ZUB in de op het geding toepasselijke versie. In het kader van deze procedure vond op 5 maart 2015 een persoonlijk onderhoud met ██████ plaats.
- 8 In het bestreden besluit is het verzoek van ██████ inhoudelijk onderzocht en ongegrond verklaard. De beslissingsautoriteit, in de persoon van het plaatsvervangend hoofd van de DAB, achtte de door ██████ aangevoerde argumenten niet geloofwaardig en derhalve niet aanvaardbaar. In het besluit werd tevens gesteld dat in haar geval evenmin was voldaan aan de in artikel 9 ZUB vastgestelde voorwaarden voor de toekenning van een humanitaire status. De autoriteit baseerde zich hierbij slechts op een bericht van de directie van de DAB van 9 april 2015 over de situatie in de Gazastrook. De autoriteit kwam tot de conclusie dat ██████ niet op grond van een daadwerkelijke ernstige individuele bedreiging van haar leven of haar persoon als burger als gevolg van geweld in het kader van een internationaal of binnenlands gewapend conflict gedwongen was haar land van herkomst te verlaten.
- 9 Noch in de motivering van het bestreden besluit noch in een andere handeling in het kader van de procedure tot behandeling van de aanvraag werd bepaald of het verzoek om internationale bescherming ontvankelijk was, of de betrokkene afkomstig was uit een veilig derde land en of zij kon worden teruggezonden naar de Gazastrook en of dit daadwerkelijk mogelijk was.

Argumenten van partijen in het hoofdgeding

- 10 ██████ verzoekt de rechter om nietigverklaring van het besluit. Zij betwist de aanneme in het bestreden besluit dat er in de Gazastrook sprake is van een stabiele situatie met het argument dat de beslissingsautoriteit slechts is uitgegaan van informatie van de dienst Internationale activiteiten van de DAB. Zij stelt dat in het geval van haar terugkeer naar de Gazastrook wel degelijk sprake is van een reëel risico en een gegronde vrees voor vervolging; volgens haar heerst er een

■

permanent gevaar voor het leven en de veiligheid. Zij betoogt dat de situatie wordt gekenmerkt door willekeurig geweld als bedoeld in het reeds aangehaalde arrest van het Hof in de zaak C-465/07.

- 11 Verweerder – het plaatsvervangend hoofd van de DAB – heeft ter zake geen opmerkingen gemaakt.

Korte uiteenzetting van de motivering van de verwijzing

- 12 Met betrekking tot de omzetting van artikel 12, lid 1, onder a), van richtlijn 2011/95/EU merkt de verwijzende rechter het volgende op:

- 13 Geldigheidsduur van artikel 12, lid 1, onder a), van richtlijn 2004/83

a) In artikel 12, lid 1, punt 4, ZUB in de vóór de formele omzetting van richtlijn 2011/95/EU geldende versie, was bepaald dat geen vluchtelingenstatus wordt toegekend aan vreemdelingen wanneer zij „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 en deze bescherming of bijstand niet is opgehouden en de positie van de betrokkenen niet is geregeld in overeenstemming met de desbetreffende resoluties van de Verenigde Naties”. Het deel van artikel 1D, tweede volzin, van het Vluchtelingenverdrag en van artikel 12, lid 1, onder a), tweede volzin, van de richtlijn dat regelt onder welke voorwaarden dergelijke personen van rechtswege in aanmerking komen voor de voorrechten van het verdrag dan wel recht hebben op de voorzieningen uit hoofde van de richtlijn, is niet in de nationale wet opgenomen.

b) In beginsel is de bepaling van het verdrag krachtens artikel 5, lid 4, van de Konstitutsia na Republika Bulgaria (grondwet van de Republiek Bulgarije) onderdeel van het nationaal recht, zonder dat zij uitdrukkelijk hoeft te zijn opgenomen in een nationale wet.

c) Uit de motivering van het bestreden besluit komt naar voren dat de bepaling inzake de bescherming van rechtswege uitdrukkelijk niet is toegepast. De administratieve instantie voldeed aan het vereiste van artikel 73, lid 1, ZUB en beoordeelde het verzoek om internationale bescherming met het oog op toekenning van de vluchtelingenstatus en, ingeval niet aan de voorwaarden daarvoor is voldaan, met het oog op toekenning van een humanitaire status (subsidiare bescherming overeenkomstig het Unierecht).

2. Artikel 12, lid 1, onder a), van richtlijn 2011/95

d) In de versie van artikel 12, lid 1, punt 4, ZUB, waarbij de bepalingen van richtlijn 2011/95/EU zijn omgezet, worden twee verschillende, door een puntkomma van elkaar gescheiden voorwaarden genoemd:

- De bewoordingen van de eerste voorwaarde geven precies de eerste zin van artikel 1D van het Vluchtelingenverdrag weer, waarnaar artikel 12, lid 1, onder a), eerste volzin, van richtlijn 2011/95/EU verwijst.
 - De tweede voorwaarde houdt in dat „wanneer deze bescherming of bijstand niet is opgehouden en de positie van de betrokkenen niet is geregeld in overeenstemming met de resoluties van de Verenigde Naties, de betrokkene bescherming geniet overeenkomstig het Verdrag betreffende de status van vluchtelingen van 1951”. De zinsnede „wanneer deze bescherming of bijstand niet is opgehouden” is in tegenspraak met de regeling zoals die is vastgesteld in artikel 1D, tweede volzin, van het Vluchtelingenverdrag en in artikel 12, lid 1, onder a), tweede volzin, van richtlijn 2011/95. Volgens deze bepalingen vallen staatlozen binnen de werkingssfeer van die rechtshandelingen als aan twee cumulatieve voorwaarden is voldaan, waarvan de ene juist luidt dat „de bescherming of bijstand is opgehouden”.
- e) De genoemde versie van artikel 12, lid 1, punt 4, ZUB trad formeel op 16 oktober 2015 in werking. De verwijzende rechter is van opvatting dat deze versie niet mag worden toegepast op de feiten van het hoofdgeding, aangezien zij niet in overeenstemming is met artikel 12, lid 1, onder a), van richtlijn 2011/95 en de uitlegging daarvan door het Hof. Dit is het geval omdat de bepaling niet voorziet in een beoordeling van de vraag of de bijstand is opgehouden, en omdat voor de tweede voorwaarde de formuleringen „deze bescherming of bijstand” en „de positie van de betrokkenen” zijn gebruikt, zodat beide voorwaarden feitelijk betrekking hebben op door het UNRWA geboden bescherming en bijstand en op de Palestijnen.
- f) ██████████ is als staatloze van Palestijnse afkomst bij het UNRWA geregistreerd, wat volgens het arrest van het Hof in de zaak Bolbol (punt 52) toereikend bewijs vormt voor het feit dat daadwerkelijk hulp van die organisatie wordt genoten. Hieruit volgt dat aan de eerste voorwaarde van artikel 12, lid 1, punt 4, ZUB is voldaan, aangezien het daarbij om de vraag gaat of de betrokkene een dergelijke bescherming of bijstand geniet, en niet of de bijstand om welke reden dan ook is opgehouden. De rechtspositie van ██████████ als staatloze van Palestijnse afkomst is niet geregeld in overeenstemming met de resoluties van de Verenigde Naties, dat wil zeggen dat de bijstand door de UNRWA niet is opgehouden, aangezien het mandaat van die organisatie niet is verstreken. Volgens het standpunt van het UNRWA is dan ook nog steeds sprake van bescherming of bijstand die ook aan deze concrete persoon ten goede komt. De tweede voorwaarde artikel 12, lid 1, punt 4, ZUB bepaalt niet of met betrekking tot de betrokken organisatie of de betrokken persoon moet worden nagegaan of de bijstand is opgehouden.
- g) Onder deze voorwaarden is niet duidelijk in welke van de twee categorieën van artikel 12, lid 1, punt 4, ZUB de situatie van ██████████ moet worden

■■■■■

ingedeeld, zodat de nationale bepaling ter omzetting van artikel 12, lid 1, onder a), van richtlijn 2011/95, niet kan worden toegepast.

- 14 Artikel 12, lid 1, punt 4, ZUB moet tegelijk de verwezenlijking van het doel van artikel 12, lid 1, onder a), van richtlijn 2011/95 en een onbeperkte toepassing van die bepaling verzekeren. Er heerst echter onduidelijkheid over de werkingssfeer van de nationale wettelijke bepalingen.
- 15 De verwijzende rechter is van mening dat het doel van artikel 12, lid 1, onder a), van richtlijn 2011/95 niet kan worden verwezenlijkt door loutere toepassing van artikel 1D van het Vluchtelingenverdrag en zonder duidelijke omzettingsbepaling. Hiervoor pleit dat het Vluchtelingenverdrag luidens artikel 5 ervan geen inbreuk maakt op de rechten en voordelen welke onafhankelijk van dat verdrag zijn verleend, zodat het mogelijk is om gunstiger bepalingen vast te stellen, wat ertoe kan leiden dat artikel 1D van het Vluchtelingenverdrag op verschillende wijze wordt toegepast en dat verschillende normen worden gehanteerd ten aanzien van Palestijnen die om internationale bescherming verzoeken.
- 16 Uit overweging 24 van de richtlijn en uit het feit dat het verzoek om internationale bescherming dat door een bij het UNRWA geregistreerde vluchteling van Palestijnse afkomst is ingediend, binnen de werkingssfeer van artikel 1D van het Vluchtelingenverdrag valt, kan worden geconcludeerd dat moet worden nagegaan of een dergelijk verzoek onder artikel 12, lid 1, onder a), van richtlijn 2011/95 valt.
- 17 Het in geding zijnde verzoek om internationale bescherming had namelijk moeten worden beoordeeld als verzoek om internationale bescherming op grond van artikel 1D, tweede volzin, van het Vluchtelingenverdrag. Volgens het bestreden besluit werd het echter behandeld als verzoek op grond van artikel 1A van dat verdrag en als verzoek om subsidiaire bescherming. Krachtens artikel 73, lid 1, ZUB is de administratieve instantie gehouden het verzoek om internationale bescherming inhoudelijk te onderzoeken; de bewoordingen van artikel 10, lid 2, van richtlijn 2013/32/EU zijn gelijkkluidend en hebben kennelijk uitsluitend betrekking op een inhoudelijk onderzoek. De verwijzende rechter baseert zich tevens op artikel 33, lid 1, van richtlijn 2013/32/EU.
- 18 Gezien het bovenstaande en gelet op de conclusie dat geen afwijkingen van de in artikel 12, lid 1, onder a), van richtlijn 2011/95 vastgestelde criteria zijn toegestaan, is een uitlegging nodig om te bepalen of het toegestaan is dat een verzoek om internationale bescherming dat is ingediend door een bij het UNRWA geregistreerde en in het operationele gebied van die organisatie (de Gazastrook) woonachtige vluchteling van Palestijnse afkomst, wordt behandeld als verzoek op grond van artikel 1A van het Vluchtelingenverdrag in plaats van als verzoek op grond van artikel 1D, tweede volzin, van dat verdrag. Voorts moet de vraag worden beantwoord of het is toegestaan dat artikel 12, lid 1, onder a), van richtlijn 2011/95 niet wordt toegepast in het geval van een verzoek om internationale

bescherming van een in de Gazastrook woonachtige en bij het UNRWA geregistreerde vluchteling van Palestijnse afkomst op wie artikel 1D van het Vluchtelingenverdrag van toepassing is, en dat dit verzoek inhoudelijk wordt behandeld als verzoek van een vluchteling in de zin van artikel 1A van het Vluchtelingenverdrag die aan de voorwaarden voor subsidiaire bescherming voldoet, wanneer de verantwoordelijkheid voor de behandeling van het verzoek om andere dan gezinsgerelateerde of humanitaire redenen is aanvaard en de behandeling ervan wordt geregeld bij richtlijn 2011/95. Indien het niet is toegestaan om artikel 12, lid 1, onder a), van richtlijn 2011/95 buiten toepassing te laten in het geval van een verzoek als het onderhavige, is de vraag of deze bepaling rechtstreekse werking heeft. De verwijzende rechter acht beantwoording van deze vraag noodzakelijk, daar de nationale omzettingsebepaling niet met de bepaling van de richtlijn overeenstemt en onduidelijk is en daarom niet kan worden toegepast.

- 19 Gelet op artikel 46, lid 3, van richtlijn 2013/32, dat in het kader van rechterlijke toetsing in „een volledig en ex nunc onderzoek van zowel de feitelijke als juridische gronden” voorziet, is het de vraag of het in het licht van het recht op een daadwerkelijk rechtsmiddel is toegestaan dat de toepassing van artikel 12, lid 1, onder a), van richtlijn 2011/95 op het verzoek om internationale bescherming, ingediend door een in de Gazastrook woonachtige en bij het UNRWA geregistreerde vluchteling van Palestijnse afkomst, dat onder artikel 1D van het Vluchtelingenverdrag valt, maar door de beslissingsautoriteit is behandeld als verzoek van een vluchteling in de zin van artikel 1A van het Vluchtelingenverdrag die aan de voorwaarden voor verlening van subsidiaire bescherming uit hoofde van de richtlijn voldoet, voor het eerst door de rechter wordt getoetst.

Procedurele vragen:

- 20 Bij het bestreden besluit is niet gekeken naar de ontvankelijkheid van het verzoek om internationale bescherming en is geen rekening gehouden met artikel 33, lid 2, van richtlijn 2013/32. Het begrip „eerste land van asiel” als bedoeld in artikel 35 van richtlijn 2013/32 is niet uitdrukkelijk opgenomen in het Bulgaarse recht. Volgens artikel 13, lid 2, punt 2, ZUB is een verzoek om internationale bescherming niet ontvankelijk wanneer aan de betrokken vreemdeling „in een derde land de vluchtelingenstatus is toegekend of hij anderszins voldoende bescherming geniet in dat land, met inbegrip van het genot van het beginsel van non-refoulement, mits hij opnieuw tot het grondgebied van dat land wordt toegelaten”.
- 21 Voor de beslechting van het geschil is het van belang of de ontvankelijkheid van het verzoek om internationale bescherming voor het eerst in het kader van de gerechtelijke procedure kan worden onderzocht ondanks het feit dat de administratieve geen uitdrukkelijke besluit ter zake heeft genomen. De aangezochte rechter is van mening dat, gelet op de omstandigheden van de zaak,

■■■■■

een onderzoek van de ontvankelijkheid overeenkomstig artikel 33, lid 2, van richtlijn 2013/32 niet achterwege kan blijven. ■■■■■ is op rechtmatige wijze per vliegtuig van het Hasjemitisch Koninkrijk Jordanië naar Bulgarije gereisd, Jordanië maakt deel uit van het operationeel gebied van het UNRWA, en is verblijfplaats voor een groot aantal Palestijnen, zowel binnen als buiten de kampen van die organisatie. Daarom is niet uitgesloten dat ook ■■■■■ in Jordanië een beroep kan doen op bijstand door het UNRWA. Uit de bewoordingen van artikel 35, eerste alinea, onder b), van richtlijn 2013/32 kan niet zonder meer worden opgemaakt of de door het UNRWA geboden bijstand kan worden aangemerkt als „voldoende bescherming” die „anderszins” wordt genoten in de zin van die bepaling.

- 22 Wat de verplichting tot naleving van het beginsel van non-refoulement en van de in artikel 38, lid 1, van [...] richtlijn [2013/32] neergelegde beginselen betreft, waarnaar artikel 35, tweede alinea, verwijst, kan er niet van worden uitgegaan dat alleen landen die partij zijn bij het Vluchtelingenverdrag en dus formeel verplicht zijn de bepalingen ervan toe te passen, in aanmerking komen als eerste land van asiel, aangezien dit niet uitdrukkelijk is bepaald. Jordanië is noch partij bij het Vluchtelingenverdrag, noch bij het Protocol van 1967, hoewel het sinds 1955 lid is van de Verenigde Naties: het land beschikt noch over nationale wetgeving noch over een bestuurlijk systeem voor asielerlening en bescherming voor vluchtelingen.
- 23 Anderzijds hebben de Republiek Bulgarije en het Hasjemitisch Koninkrijk Jordanië geen overeenkomst gesloten over de terugkeer en terugname van onderdanen of staatlozen. Evenmin is er een formele overeenkomst tussen de Europese Unie en Jordanië die waarborgt dat het land de in artikel 38, lid 1, van richtlijn 2013/32 neergelegde beginselen in het geval van refoulement in acht zou nemen. De terugname van een uit het derde land afkomstige persoon, die volgens artikel 35, eerste alinea, van richtlijn 2013/32 vereist is, en de naleving van de beginselen van artikel 38, lid 1, juncto artikel 35, tweede alinea, van die richtlijn hoeven niet per se te zijn gebaseerd op een internationale overeenkomst met het betrokken derde land, maar moeten eerder per geval worden beoordeeld. Dat betekent dat de over terugname van personen in elk geval afzonderlijk overeenstemming moet worden bereikt, iets waartoe aan Bulgaarse zijde echter alleen de bevoegde overheidsinstantie en niet de rechter in staat is.
- 24 Tot slot meent de verwijzende rechter dat uit artikel 46, lid 1, onder a), ii), van richtlijn 2013/32 volgt dat het in lid 3 van dat artikel bedoelde recht op een daadwerkelijk rechtsmiddel, ten minste voor zover dit wordt toegepast in beroepsprocedures voor een rechterlijke instantie in eerste aanleg die zowel de feitelijke als juridische gronden onderzoekt, op grond van de toepassing van het begrip „eerste land van asiel” ook betrekking heeft op besluiten over de niet-ontvankelijkheid van verzoeken om internationale bescherming. Dit leidt tot de conclusie dat de toepassing van artikel 33, lid 2, van richtlijn 2013/32 inzake de niet-ontvankelijkheid van verzoeken om internationale bescherming alleen in het

kader van de rechterlijke toetsing van het besluit van de bevoegde administratieve instantie inzake de ontvankelijkheid mag worden getoetst, wat betekent dat de rechter de ontvankelijkheid van het verzoek om internationale bescherming in het kader van een beroepsprocedure tegen een besluit ten gronde over dat verzoek niet ambtshalve kan onderzoeken.

- 25 Aangezien het onderzoek van de ontvankelijkheid van het verzoek, en dus de beoordeling van de vraag of de verzoeker recht heeft op internationale bescherming overeenkomstig richtlijn 2011/95, vooraf dient te gaan aan het inhoudelijke onderzoek, is het echter de vraag of het ontvankelijkheidsonderzoek niet een noodzakelijk onderdeel van de administratieve procedure vormt. Artikel 34 van richtlijn 2013/32 bevat bijzondere voorschriften voor het persoonlijk onderhoud in het kader van het ontvankelijkheidsonderzoek. De ingetrokken procedurerichtlijn bevatte geen voorschriften van dien aard. Bij de omzetting van de richtlijn werden geen bijzondere voorschriften voor het persoonlijk onderhoud in het kader van het onderzoek van de ontvankelijkheid van een verzoek om internationale bescherming opgenomen in het Bulgaarse recht.
- 26 De voorwaarde van artikel 34, lid 1, van richtlijn 2013/32, dat de instantie die het persoonlijk onderhoud met de verzoekers voert, deze in de gelegenheid moet stellen hun standpunt uiteen te zetten over de toepassing van de in artikel 33 bedoelde gronden op hun specifieke omstandigheden, vooraleer een beslissingsautoriteit een besluit neemt over de ontvankelijkheid van een verzoek om internationale bescherming, is niet formeel opgenomen in het nationale recht. Aangezien artikel 34 van richtlijn 2013/32/EU uitdrukkelijk voorschrijft dat een persoonlijk onderhoud moet plaatsvinden, kan worden geconcludeerd dat het in strijd zou zijn met het doel van de richtlijn wanneer de ontvankelijkheid van het verzoek om internationale bescherming voor het eerst zou worden onderzocht in het kader van een procedure voor de rechter, aangezien een persoonlijk onderhoud met de verzoeker geen equivalent heeft in de gerechtelijke procedure.
- 27 Het inhoudelijke onderzoek van het verzoek om internationale bescherming lijkt erop te wijzen dat het verzoek als ontvankelijk werd beschouwd. Het onderhavige beroep valt niet onder artikel 35, tweede alinea, van richtlijn 2013/32. Gelet op het bovenstaande is ook een uitlegging mogelijk volgens welke het in artikel 46, lid 3, van richtlijn 2013/13 bedoelde recht op een daadwerkelijk rechtsmiddel zich beperkt tot de kwesties waarover in het bestreden besluit reeds een beslissing is gevallen, dat wil zeggen in casu tot het inhoudelijke onderzoek van het verzoek om internationale bescherming, en volgens welke de rechter op grond van die bepaling alleen daarover uitspraak kan doen.
- 28 Ongetwijfeld houdt het onderzoek bedoeld in artikel 4 [, lid 3,] onder e), van richtlijn 2011/95 verband met het inhoudelijk onderzoek van het verzoek om internationale bescherming en een eventuele terugname van de persoon. Het is duidelijk dat het onderzoek bedoeld in de genoemde bepaling verschilt van het

■■■■■

onderzoek door het eerste land van asiel in het geval van een derde land als bedoeld in artikel 35 van richtlijn 2013/32 of door het veilige derde land als bedoeld artikel 38 van deze richtlijn, dat betrekking heeft op de ontvankelijkheid van het verzoek om internationale bescherming.

- 29 Het bestreden besluit gaat evenmin in op artikel 4 [, lid 3,] onder e), van richtlijn 2011/95/EU; noch werd daarin nagegaan of een terugzending van ■■■■■ naar de Gazastrook mogelijk en geboden is. De verwijzende rechter verwijst naar punt 30 van het arrest Bolbol en merkt op dat in het bestreden besluit, in het kader van de uiteenzetting over artikel 9 ZUB inzake de weigering van een verblijfsvergunning op humanitaire gronden of subsidiaire bescherming in de zin van richtlijn 2011/95, werd vastgesteld dat het tegendeel het geval was met betrekking tot de behandeling waaraan ■■■■■ bij terugkeer naar de Gazastrook zou worden blootgesteld.
- 30 Onder verwijzing naar punt 77 van het arrest El Kott meent de verwijzende rechter dat uit artikel 21 en overweging 48 van richtlijn 2011/95 volgt dat de administratieve instantie bij de behandeling van een verzoek om internationale bescherming verplicht is om in haar besluit over het verzoek om internationale bescherming te motiveren hoe zij het beginsel van non-refoulement als bedoeld in artikel 21, lid 1, van richtlijn 2011/95/EU in het onderhavige geval heeft toepast.
- 31 In het Bulgaarse recht is het beginsel van non-refoulement geregeld bij artikel 4, lid 3, ZUB. Artikel 44a, lid 1, van de Zakon za chuzhdentsite v Republika Balgaria (Bulgaarse vreemdelingenwet) voorziet slechts in toepassing van dat beginsel in verband met de tenuitvoerlegging van besluiten tot uitzetting of terugleiding om redenen van nationale veiligheid, die ook in artikel 21, lid 2, van richtlijn 2011/95 zijn vastgelegd. De ZUB schrijft niet uitdrukkelijk voor dat de administratieve instantie in het kader van het besluit tot weigering van de vluchtelingenstatus en van een verblijfsvergunning op humanitaire gronden ook moet beslissen of de betrokkene kan worden teruggezonden naar het land waarvan hij of zij onderdaan is of waar hij of zij woonachtig was.
- 32 Net als bij de vraag of het verzoek om internationale bescherming ontvankelijk is, is het met betrekking tot artikel 46, lid 3, van richtlijn 2013/32 de vraag of het is toegestaan dat de rechter voor het eerst uitspraak doet over de toepassing van artikel 21, lid 1, van richtlijn 2011/95, en of de in die bepaling vastgestelde verplichting geacht kan worden te zijn nageleefd, ondanks het feit dat in het kader van de asielprocedure geen besluit is genomen over de vraag of de betrokkene daadwerkelijk kan worden teruggezonden naar het land in kwestie.
- 33 Voor de beslechting van het hoofdgeding moet dus worden bepaald of het volgens artikel 46, lid 3, van richtlijn 2013/32 is toegestaan dat nieuwe rechtsvragen, zoals de ontvankelijkheid van het verzoek om bescherming of de toepassing van het beginsel van non-refoulement, waarover de beslissingsautoriteit in haar besluit tot weigering van internationale bescherming geen gronden heeft aangevoerd, geen

conclusies heeft getrokken en geen omstandigheden heeft uiteengezet, voor het eerst worden onderzocht in de uitspraak van de rechter in eerste aanleg.

- 34 Onder verwijzing naar de artikelen 1 en 5 van richtlijn 2013/32 gaat de verwijzende rechter ervan uit dat de in het nationale recht vastgestelde bevoegdheden van rechterlijke instanties overeen moeten stemmen met die waarin artikel 46, lid 3, van richtlijn 2013/32 voorziet. In het kader van de formele omzetting van de richtlijn werden de bevoegdheden van de rechter niet opnieuw geregeld, ook niet met betrekking tot artikel 46, lid 3, van richtlijn 2013/32, dat bepaalt dat, „indien van toepassing, een onderzoek van de behoefte aan internationale bescherming overeenkomstig richtlijn [2011/95]” wordt verricht, een bepaling die kennelijk betrekking heeft op een gerechtelijke beroepsprocedure tegen een besluit ten gronde over het verzoek om internationale bescherming.
- 35 Bij het bestreden besluit van de administratieve instantie gaat het inderdaad om een dergelijk besluit en in de beroepsprocedure is de rechter overeenkomstig artikel 168, lid 1, APK bevoegd om de rechtmatigheid van dat besluit ambtshalve op alle wettelijk vastgestelde gronden te onderzoeken, dat wil zeggen ook gronden die de rechter ambtshalve in aanmerking neemt. Overeenkomstig artikel 2, lid 3, ZUB verleent het hoofd van de DAB internationale bescherming door toekenning van de vluchtelingenstatus of van een humanitaire status. Volgens het toepasselijke nationale recht kan aan [REDACTED] alleen bij besluit van deze administratieve instantie de vluchtelingenstatus of een humanitaire status (subsidiare status) worden toegekend. De bijzondere bepalingen van de ZUB inzake beroepsprocedures voor een rechterlijke instantie voorzien niet in dergelijke bevoegdheden voor de rechter. In het geval van een beroepsprocedure verwijst de rechter de zaak overeenkomstig artikel 173, lid 2, APK vergezeld van bindende instructies inzake de toepassing en uitlegging van de wet terug naar de administratieve instantie, waarbij de uitspraak van de rechter met betrekking tot de vraag of de betrokkene als vluchteling dient te worden erkend, geen gezag van gewijsde heeft en de administratieve instantie er niet toe verplicht een besluit met een bepaalde inhoud te nemen. De rechter beslist uitsluitend over de rechtmatigheid van het bestreden administratieve besluit. Bij het hernieuwde onderzoek van het verzoek om internationale bescherming is de administratieve instantie vervolgens ook verplicht een volledig en ex nunc onderzoek van zowel de feitelijke als juridische gronden te verrichten.
- 36 Om deze redenen is het niet duidelijk of de rechter op grond van artikel 46, lid 3, van richtlijn 2013/32, volgens welke bepaling, „indien van toepassing, een onderzoek van de behoefte aan internationale bescherming overeenkomstig richtlijn [2011/95]” dient te worden uitgevoerd, gehouden is om in het kader van een beroepsprocedure tegen het besluit in het kader waarvan het verzoek om internationale bescherming ten gronde werd beoordeeld en waarbij internationale bescherming werd geweigerd, een uitspraak te doen die ook met betrekking tot de vraag of de verzoeker behoefte heeft aan internationale bescherming overeenkomstig richtlijn 2011/95 gezag van gewijsde heeft. Het antwoord op deze

■

vraag is van belang omdat de verwijzende rechter tot dusver niet tot een rechtsopvatting is gekomen over de ontvankelijkheid van het verzoek om internationale bescherming of over de vraag of het niet zinloos is om het verzoek op deze grond terug te verwijzen naar de administratieve instantie.

- 37 Volgens artikel 142, lid 1, APK is het tijdstip van vaststelling van het administratieve besluit doorslaggevend voor de beoordeling van de overeenstemming ervan met het materiële recht. Artikel 142, lid 2, APK bepaalt dat bij de beoordeling of zich nieuwe feiten hebben voorgedaan die van belang zijn voor de procedure, het tijdstip waarop de mondelinge behandeling is afgesloten, ten grondslag moet worden gelegd. De verwijzende rechter verwijst naar artikel 46, lid 3, van richtlijn 2013/32 en merkt op dat daarin geen tijdstip is vastgesteld waarop het onderzoek als bedoeld moet zijn afgerond. Aangezien over het algemeen na de laatste terechtzitting uitspraak wordt gedaan, is het de vraag of de rechterlijke instantie in eerste aanleg feiten met betrekking tot de situatie in het land van herkomst die haar bekend zijn geworden, in aanmerking dient te nemen die op het tijdstip van uitspraak van belang zullen zijn voor het onderzoek van het verzoek om internationale bescherming.
- 38 Het recht op een doeltreffende voorziening in rechte als bedoeld in artikel 47 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie vereist dat verzoekster opmerkingen kan maken over alle bewijzen waarop de rechter zijn beoordeling baseert. Daarom en op grond van het recht van de verdediging om een en ander tot de laatste mondelinge behandeling aan te vechten, moet de vraag worden beantwoord welk tijdstip de rechter bij de beoordeling van de situatie in het land van herkomst ten grondslag moet leggen.