Kohtulahendite kogumik

KOHTUJURISTI ETTEPANEK
NICHOLAS EMILIOU
esitatud 11. jaanuaril 2024[1]

Kohtuasi C-563/22

SN,
LN, keda esindab SN,
versus
Zamestnik-predsedatel na Darzhavna agentsia za bezhantsite

(eelotsusetaotlus, mille on esitanud Administrativen sad Sofia-grad (Sofia halduskohus, Bulgaaria))

Eelotsusetaotlus – Vabadusel, turvalisusel ja õigusel rajanev ala – Varjupaik – Pagulasseisund või täiendava kaitse seisund – Direktiiv 2011/95/EL – Tingimused, millele peavad vastama pagulasseisundit taotlevad kolmandate riikide kodanikud või kodakondsuseta isikud – Palestiina päritolu kodakondsuseta isikud, kes on kasutanud ÜRO Palestiina Põgenike Abi- ja Tööorganisatsiooni Lähis-Idas (UNRWA) abi – Artikli 12 lõike 1 punkt a – Pagulasseisundi välistamine – UNRWA kaitse või abi lakkamine – Tingimused, mis peavad olema täidetud, et tekiks *ipso facto* õigus direktiivist 2011/95 tulenevatele hüvedele – Mõiste „kui kõnealune kaitse või abi on mingil põhjusel lakanud“ – Nende asjaolude olulisus, mis puudutavad Gaza sektoris valitsevaid üldisi elamistingimusi – Euroopa Liidu põhiõiguste harta artikkel 4 – Elamistingimused, mis kujutavad endast „ebainimlikku ja alandavat kohtlemist“ – Künnis – Direktiiv 2013/32/EL – Artikkel 40 – Korduv rahvusvahelise kaitse taotlus – Kohustus uuesti hinnata asjaolusid, mis puudutavad juba analüüsitud üldist olukorda – Harta artikli 19 lõige 2 – Tagasi- ja väljasaatmise lubamatuse põhimõte

I. Sissejuhatus

1. ÜRO Palestiina Põgenike Abi- ja Tööorganisatsioon Lähis-Idas (UNRWA) asutati pärast Iisraeli-Araabia 1948. aasta konflikti eesmärgiga viia läbi otseseid abi- ja tööprogramme selle asutuse juures registreeritud Palestiina päritolu kodakondsuseta isikute jaoks.[2] Selle

[1] Algkeel: inglise.

[2] Vt ÜRO Peaassamblee 8. detsembri 1949. aasta resolutsioon nr 302 (IV). UNRWA koostatud konsolideeritud abikõlblikkuse ja registreerimise juhendi („Consolidated Eligibility and Registration Instructions (CERI)“, kättesaadav: https://www.unrwa.org/sites/default/files/2010011995652.pdf) kohaselt on õigus UNRWA kaitsele või abile isikutel, kes vastavad selle organisatsiooni poolt ettenähtud Palestiina pagulaste kriteeriumidele (seega isikutel, kelle alaline elukoht oli Palestiinas ajavahemikus 1. juunist 1946 kuni 15. maini 1948 ning kes 1948. aasta konflikti tõttu kaotasid nii oma kodu kui ka elatusvahendid, ja selliste isikute järeltulijatel, sh seaduslikult adopteeritud lapsed meesliini pidi), ja teatud muudel isikute kategooriatel, kellele viidatakse kui „muudele registreeritud isikutele“. Nimetatud dokumendi kohaselt „analüüsivad UNRWA abikõlblikkuse ja registreerimisega tegelevad töötajad põhjalikult kõiki UNRWA juures registreerimise taotlusi ja teevad otsuse UNRWA teenuste saamise õiguse kohta juhtumipõhiselt“.

tegevuspiirkond on määratletud nii, et see hõlmab Jordaaniat, Liibanoni, Süüriat, Jordani Läänekallast (sealhulgas Ida-Jeruusalemm) ja Gaza sektorit. UNRWA volitusi on korrapäraselt pikendatud ja praegused volitused lõppevad 30. juunil 2026. [3]

2. Põhikohtuasja kaebajad SN ja LN on Palestiina päritolu kodakondsuseta isikud, kes elasid Gaza sektoris ja on registreeritud UNRWA juures. Pärast seda, kui Bulgaaria ametiasutused jätsid nende esimese rahvusvahelise kaitse taotluse rahuldamata, taotlevad nad selles riigis teist korda varjupaika. Nad väidavad, et neile tuleb anda pagulasseisund direktiivi 2011/95/EL [4] artikli 12 lõike 1 punktis a sisalduva *lex specialis*'e kohaldamise tulemusel. Nimetatud sätte kohaselt ei tunnustata pagulasena Palestiina päritolu kodakondsuseta isikuid, kes on kasutanud UNRWA kaitset või abi. Seda välistust aga ei kohaldata, kui see kaitse või abi on „lakanud".

3. Käesolevas kohtuasjas tekib ilmselgelt oluline ja delikaatne teema – eriti arvestades sündmusi, mis on aset leidnud Gaza sektoris pärast Hamasi 7. oktoobri 2023. aasta rünnakuid Iisraeli vastu –, kas UNRWA kaitset või abi saab käsitada nii, et see on „lakanud", kui arvestada selle piirkonna üldisi elamistingimusi, ilma et asjaomasel isikul peaks olema vaja näidata, et need tingimused mõjutavad teda tema erilise isikliku olukorra tõttu?

4. Põhikohtuasja vaidlus tekkis enne nimetatud sündmusi. SNi ja LNi nõue ning asjaolud, millele Administrativen sad Sofia-grad (Sofia halduskohus, Bulgaaria) oma eelotsusetaotluses tugineb, on seotud olukorraga Gaza sektoris enne 9. augusti 2022. aasta taotluse esitamist või selle esitamise ajal. Nagu ma aga käesolevas ettepanekus selgitan, peab igasugune analüüs, mille nimetatud kohus või pädevad riigisisesed ametiasutused läbi viivad, võtma arvesse selle piirkonna *praegust* olukorda, mille suhtes mitu ÜRO asutust on väljendanud suurt muret. [5]

[3] Vt ÜRO Peaassamblee 12. detsembri 2022. aasta resolutsioon nr 77/123.

[4] Euroopa Parlamendi ja nõukogu 13. detsembri 2011. aasta direktiiv, mis käsitleb nõudeid, millele kolmandate riikide kodanikud ja kodakondsuseta isikud peavad vastama, et kvalifitseeruda rahvusvahelise kaitse saajaks, ning nõudeid pagulaste või täiendava kaitse saamise kriteeriumidele vastavate isikute ühetaolisele seisundile ja antava kaitse sisule (ELT 2011, L 337, lk 9).

[5] Lisaks sellele, et alates 7. oktoobrist 2023 on hukkunud muret tekitavalt palju tsiviilelanikke, on teatatud ka paljudest kannatanutest selles piirkonnas tegutsevate UNRWA töötajate seas. ÜRO peasekretär António Guterres ütles 27. oktoobril 2023, et „Gaza humanitaarsüsteem seisab silmitsi täieliku kokkuvarisemisega, millel on kujuteldamatud tagajärjed enam kui kahele miljonile tsiviilisikule" (vt „Statement by the Secretary-General – on the humanitarian situation in Gaza" („Peasekretäri avaldus – humanitaarolukord Gazas"), mis on kättesaadav ÜRO veebisaidil). UNRWA peavolinik Philippe Lazzarini pöördus 30. oktoobril 2023 ÜRO Julgeolekunõukogu poole, teatades, et „praegune Gazasse abi lubamise süsteem nurjub, välja arvatud juhul, kui on olemas poliitiline tahe muuta tarnete voog sisukaks ja seni mitte kunagi esinenud humanitaarvajadustele vastavaks" (https://www.unrwa.org/newsroom/official-statements/un-security-council-emergency-briefing-situation-middle-east).
P. Lazzarinikirjutas 7. detsembril 2023 Dennis Francis'le, kes on ÜRO Peaassamblee president, et „UNRWA suutlikkus rakendada Peaassamblee mandaati Gazas [oli] tõsiselt piiratud, millel olid kohesed ja kohutavad tagajärjed ÜRO humanitaarreageerimisele ja Gazas tsiviilisikute elule" ning et humanitaarolukord on selles piirkonnas „vastuvõetamatu" (https://www.unrwa.org/resources/un-unrwa/letter-unrwa-commissioner-general-philippe-lazzarini-un-general-assembly). Ta lisas 29. detsembril 2023, et „väga vajaliku ja kiireloomulise abi kohaletoimetamine on jätkuvalt piiratud ja logistiliste takistustega" (https://www.unrwa.org/newsroom/official-statements/gaza-strip-unrwa-calls-unimpeded-and-safe-access-deliver-much-needed). Gaza sektoris alates 7. oktoobrist 2023 aset leidnud sündmused on ajendanud nii ÜRO Peaassambleed kui ka Julgeolekunõukogu võtma vastu resolutsiooni. Nende resolutsioonide sisu on välja toodud allpool käesoleva ettepaneku punktides 8–11.

II. Õiguslik raamistik

A. Rahvusvaheline õigus

1. Genfi konventsioon [6]

5. Genfi konventsiooni artikli 1 jaotises D on sätestatud:

„Konventsiooni ei kohaldata isikule, keda kaitseb või abistab ÜRO asutus või allasutus, välja arvatud pagulaste ülemkomissar.

Kui kaitse või abi on mingil põhjusel lakanud ning isiku seisundit ei ole sellekohastele ÜRO Peaassamblee resolutsioonidele tuginedes määratletud, on tal *ipso facto* õigus saada selle konventsiooniga ette nähtud soodustusi.“

6. UNRWAd tuleb selle tegevuse laadi arvestades pidada hõlmatuks mõistega „ÜRO asutus või allasutus, välja arvatud pagulaste ülemkomissar“ Genfi konventsiooni artikli 1 jaotise D tähenduses.

2. ÜRO Peaassamblee ja Julgeolekunõukogu asjasse puutuvad resolutsioonid

a) Enne 7. oktoobrit 2023 vastu võetud resolutsioonid

7. ÜRO Peaassamblee ja Julgeolekunõukogu on vastu võtnud erinevaid resolutsioone, mis puudutavad UNRWAd või selle tööpiirkonna olukorda alates selle asutamisest. 13. detsembri 2019. aasta resolutsiooni nr 74/83 kohaselt:

„*Peaassamblee,*

[…]

Olles teadlik Palestiina pagulaste kasvavatest vajadustest kõigis tegevuspiirkondades, nimelt Jordaanias, Liibanonis, Süüria Araabia Vabariigis ja okupeeritud Palestiina aladel,

Väljendades sügavat muret okupeeritud aladel elavate Palestiina pagulaste eriti raske olukorra pärast, eelkõige seoses nende ohutuse, heaolu ja elutingimustega sotsiaal-majanduslikust seisukohast,

Väljendades sügavat muret eelkõige Gaza sektoris elavate Palestiina pagulaste raske humanitaarolukorra ja sotsiaal-majanduslike tingimuste olukorra pärast ja rõhutades erakorralise ja humanitaarabi ning kiireloomuliste ülesehituspüüdluste tähtsust,

[…]

[6] Genfis 28. juulil 1951 allkirjastatud pagulasseisundi konventsioon (United Nations Treaty Series, 189. kd, nr 2545, 1954, lk 150), mis jõustus 22. aprillil 1954. Seda on täiendatud ja muudetud 31. jaanuaril 1967 New Yorgis sõlmitud pagulasseisundi protokolliga, mis omakorda jõustus 4. oktoobril 1967 (edaspidi „Genfi konventsioon“).

3. *Rõhutab* vajadust jätkata [UNRWA] tööd ja seda, kui oluline on [UNRWA] tegevus, mida ei tohi takistada, ja tema teenused, sealhulgas hädaabi, seoses Palestiina pagulaste heaolu, kaitse ja inimarenguga ning piirkonna stabiilsusega, senikaua kui Palestiina pagulaste küsimus ei ole saanud õiglast lahendust;

4. *Kutsub* kõiki rahastajaid *üles* jätkama jõupingutusi [UNRWA] eeldatavate vajaduste rahuldamiseks, sealhulgas seoses suurenenud kulude ja vajadustega, mis tulenevad piirkonna konfliktidest ja ebastabiilsusest ning tõsisest sotsiaal-majanduslikust ja humanitaarolukorrast eelkõige okupeeritud Palestiina territooriumil, ning vajadustega, mida nimetati hiljutistes Gaza sektoriga seotud erakorralistes pöördumistes, taastamis- ja ülesehitamisüleskutsetes ning plaanides […]

[…]".

b) Pärast 7. oktoobrit 2023 vastu võetud resolutsioonid

8. Gaza sektoris alates 7. oktoobrist 2023 aset leidnud sündmused on ajendanud ÜRO Peaassambleed hääletama 27. oktoobril 2023 resolutsiooni „Tsiviilisikute kaitse ning õiguslike ja humanitaarkohustuste järgimine", milles nõutakse „viivitamatut, püsivat ja kestvat humanitaarvaherahu, mis viib vaenutegevuse lõpetamiseni" Gaza sektoris.[7] Muu hulgas rõhutas ta „olukorra tõsist halvenemist", taunis „ulatuslikke tsiviilohvreid ja laialdast hävingut" ning väljendas sügavat muret „katastroofilise humanitaarolukorra pärast Gaza sektoris ja selle ulatuslike tagajärgede pärast tsiviilelanikkonnale, mis koosneb suuresti lastest".

9. Sellele resolutsioonile järgnes 15. novembril 2023 ÜRO Julgeolekunõukogu resolutsioon 2712 (2023), milles kutsuti muu hulgas üles tegema Gaza sektoris kiireloomulisi ja pikendatud humanitaarpause.[8]

10. ÜRO peaassamblee hääletas 12. detsembril 2023 resolutsiooni „Tsiviilelanike kaitse ning juriidiliste ja humanitaarkohustuste täitmine".[9] Selles resolutsioonis nõuti viivitamatut humanitaarrelvarahu Gaza sektoris ja humanitaarabi juurdepääsu tagamist sellele piirkonnale. Samuti korrati nõuet, et konflikti osapooled järgiksid rahvusvahelist õigust, eelkõige seoses tsiviilisikute kaitsega, ning et kõik pantvangid vabastataks viivitamata ja tingimusteta.

11. ÜRO Julgeolekunõukogu võttis 22. detsembril 2023 vastu resolutsiooni 2720 (2023)[10], tuletades meelde kõiki oma asjakohaseid resolutsioone, eelkõige resolutsiooni 2712 (2023). Muu hulgas väljendati „sügavat muret kohutava ja kiiresti halveneva humanitaarolukorra pärast Gaza sektoris ning selle tõsise mõju pärast tsiviilelanikkonnale", rõhutati „tungivat vajadust humanitaarabile täieliku, kiire, turvalise ja takistamatu juurdepääsu järele terves Gaza sektoris" ning võeti teadmiseks „ÜRO juhtkonna ja humanitaarorganisatsioonide aruanded sellega seoses". Samuti kinnitati „suurt muret ebaproportsionaalse mõju pärast, mida konflikt avaldab olevate laste, naiste ja muude haavatavas olukorras tsiviilisikute elule ja heaolule".

7 A/RES/ES-10/21, kättesaadav: https://digitallibrary.un.org/record/4025940?ln=en.

8 S/RES/2712 (2023), kättesaadav: http://unscr.com/en/resolutions/doc/2712.

9 A/RES/ES-10/22, kättesaadav: https://digitallibrary.un.org/record/4031196?ln=en.

10 S/RES/2720(2023), kättesaadav: https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N23/424/87/PDF/N2342487.pdf?OpenElement.

B. Liidu õigus

a) Direktiiv 2011/95

12. Direktiivi 2011/95 artiklis 12 „Välistavad asjaolud“ on sätestatud:

„1. Kolmanda riigi kodanikku või kodakondsuseta isikut ei tunnustata pagulasena, kui

a) ta kuulub Genfi konventsiooni artikli 1 punkti D reguleerimisalasse, mis on seotud muude ÜRO organite või agentuuride kui ÜRO Pagulaste Ülemvoliniku Ameti kaitse või abiga. Kui kõnealune kaitse või abi on mingil põhjusel lakanud, ilma et kõnealuse isiku seisund oleks kooskõlas ÜRO Peaassamblee asjaomaste resolutsioonidega lõplikult kindlaks määratud, on sel isikul ipso facto õigus käesolevast direktiivist tulenevatele hüvedele;

[…]“.

b) Direktiiv 2013/32[11]

13. Direktiivi 2013/32 artikli 40 „Korduv taotlus“ kohaselt:

„1. Kui liikmesriigis rahvusvahelist kaitset taotlev isik esitab samas liikmesriigis täiendavaid selgitusi või korduva taotluse, vaatab asjaomane liikmesriik need täiendavad selgitused või korduva taotlusega kaasnevad dokumendid [(mõiste „dokumendid“ asemel on edaspidi selle sätte kontekstis kasutatud täpsemat vastet „asjaolud“)] läbi eelneva taotluse läbivaatamise raames või läbivaatamisele kuuluva otsuse või edasikaebuse läbivaatamise raames, kui pädevad ametiasutused saavad selle raames võtta arvesse ja kaaluda kõiki täiendavate selgituste või korduva taotlusega kaasnevaid [asjaolusid].

[…]“.

C. Liikmesriigi õigus

14. Direktiiv 2011/95 ja direktiiv 2013/32 võeti Bulgaaria õigusesse üle varjupaiga- ja pagulasseadusega (Zakon za ubezhishteto i bezhantsite; edaspidi „ZUB“).

15. ZUB artiklitesse 8 ja 9 on sisuliselt üle võetud direktiivis 2011/95 sätestatud rahvusvahelise kaitse andmise tingimused. ZUB artikli 12 lõige 1 kajastab selle direktiivi artikli 12 lõike 1 punkti a sisu.

16. ZUB artikli 75 lõikes 2 on sätestatud:

„Rahvusvahelise kaitse taotluse läbivaatamisel võetakse arvesse kõiki faktilisi asjaolusid […], mis on taotleja isikliku olukorra või tema päritoluriigi olukorra seisukohast asjasse puutuvad […]“.

[11] Euroopa Parlamendi ja nõukogu 26. juuni 2013. aasta direktiiv rahvusvahelise kaitse seisundi andmise ja äravõtmise menetluse ühiste nõuete kohta (ELT 2013, L 180, lk 60).

III. Faktilised asjaolud, menetlus liikmesriigis ja eelotsuse küsimused

17. SN, kes on sündinud 1995. aastal, ja tema laps LN on Palestiina päritolu kodakondsuseta isikud. Nad lahkusid Gaza sektorist 2018. aastal ning viibisid 45 päeva Egiptuses ja seitse kuud Türgis. Pärast seda, kui nad sõitsid ebaseaduslikult läbi Kreeka, sisenesid nad Bulgaaria territooriumile koos KNiga, kes on SNi abikaasa ja LNi isa.

18. SN ja LN esitasid 22. märtsil 2019 Darzhavna agentsia za bezhantsitele (Bulgaaria varjupaigaamet, edaspidi „DAB“) rahvusvahelise kaitse taotluse. Nad tuginesid oma taotluses mitmele asjaolule, sealhulgas inimväärsete elamistingimuste puudumisele ja ebastabiilsusele Gaza sektoris, samuti peaaegu pidevale relvastatud kokkupõrke olukorrale, mis on tingitud Iisraeli sõjalisest tegevusest ning Fatah' ja Hamasi vahelistest pingetest. Samuti viitas SN sellele, et ajal, mil KN oli olnud tööl, oli mitu pommirünnakut tema elu ohustanud, ning et nende maja asus politseijaoskonna lähedal, mis oli sageli raketirünnakute sihtmärgiks.

19. SN ja LN ei nimetanud oma taotlustes, et nad on UNRWA juures registreeritud.

20. DAB juhataja (Predsedatel) jättis 5. juuli 2019. aasta otsusega SNi ja LNi rahvusvahelise kaitse taotlused rahuldamata. DAB juhataja leidis, et SN ja LN ei olnud sunnitud Gaza sektorist lahkuma piinamise, ebainimliku või alandava kohtlemise, surmanuhtluse või hukkamise tegeliku ohu või muu tõsise ohu tõttu. Ka ei esinenud ohtu, et SN või LN seisavad Gaza sektorisse tagasi pöördudes silmitsi selliste ohtudega, kuivõrd nad ei olnud esitanud tõendeid selle kohta, et nad on nende isikliku olukorraga seotud asjaolude tõttu konkreetselt sihtmärgiks. Lisaks sellele, kuigi kohtuotsuses Elgafaji[12] tunnistas Euroopa Kohus, et teatud olukordades võib relvastatud kokkupõrget iseloomustava juhusliku vägivalla tase olla nii kõrge, et rahvusvahelist kaitset taotlev isik ei ole kohustatud esitama tõendeid selle kohta, et oht ähvardab teda konkreetselt talle omaste asjaolude tõttu, ei saa põhikohtuasja asjaolude asetleidmise ajal selles piirkonnas valitsevat olukorda pidada relvastatud kokkupõrkeks sarnaselt olukorraga, mille põhjal tehti nimetatud kohtuotsus. Viimaks sedastas DAB juhataja, et SN ja LN oleks võinud jääda Egiptusesse või Türgisse ja et nad tulid Bulgaariasse üksnes selleks, et saada kasu parematest majandustingimustest.

21. Pärast olemasolevate õiguskaitsevahendite ammendamist muutus see otsus lõplikuks.

22. SN ja LN taotlesid 21. augustil 2020 uuesti rahvusvahelist kaitset. Nad esitasid tõendid selle kohta, et nad on UNRWA juures registreeritud, ja väitsid, et direktiivi 2011/95 artikli 12 lõike 1 punktis a sisalduv *lex specialis* on neile seetõttu kohaldatav. Nad väitsid, et selle sätte kohaselt oli neil *ipso facto* õigus pagulasseisundile, kuna UNRWA kaitset või abi nende suhtes tuleb pidada „lakanuks“.

23. DAB intervjueerimisorgan (Intervyuirasht organ na DAB) tunnistas SNi ja LNi korduvad taotlused vastuvõetavaks.

24. Oma pagulasseisundi taotluse põhjendamiseks esitasid SN ja LN mitu dokumenti, mis nende sõnul tõendasid, et tingimused, milles UNRWA Gaza sektoris (2020. aastal) tegutses, olid väga halvad.

[12] 17. veebruari 2009. aasta kohtuotsus (C-465/07, EU:C:2009:94).

25. Eelkõige väitis SN, et olukord Gaza sektoris on halvenenud viimastel aastatel, eriti pärast COVID-19 pandeemiat. Ta väitis, et töötus on väga suur ja neile, kes töötavad, ei maksta palka. Samuti väitis ta, et kehtestatud on liikumiskeeld, koolid on endiselt suletud ja Hamas takistab inimesi oma kodudest lahkumast ning korraldab Iisraeli vastu korduvaid rünnakuid. Ta selgitas, et pool majast, milles nad perena elasid, on rakettidega hävitatud, kuivõrd maja asub politseijaoskonna lähedal, ja et 2014. aastal tekkinud katusekahjustuste tõttu pidid nad kaheks aastaks ümber asuma.

26. DAB juhataja asetäitja (Zamestnik-Predsedatel) jättis 14. mai 2021. aasta otsusega SNi ja LNi korduvad taotlused rahuldamata. DAB juhataja asetäitja selgitas, et arvestades seda, et tegemist oli „korduvate taotlustega“ direktiivi 2013/32 artikli 2 punkti q tähenduses, ei olnud kõiki nende aluseks olevaid asjaolusid vaja uurida. Seega sai DAB hinnangul selle hindamisel, kas SNile ja LNile tuleb anda pagulasseisund, piirduda esiteks selle kindlakstegemisega, kas esinevad „uued asjaolud“, teiseks nende asjaolude asjakohasuse hindamisega seoses nende isikliku olukorra või päritoluriigi olukorraga ja kolmandaks selle kindlaksmääramisega, kas need asjaolud on piisavalt tõendatud.

27. DAB juhataja asetäitja väitis, et asjaolu, et SN ja LN olid registreeritud UNRWA juures, ei ole seoses SNi ja LNi isikliku olukorraga asjakohane, kuigi seda esitati kui „uut asjaolu“. Esiteks olid SN ja LN varem saanud UNRWA kaitset või abi ning ainus põhjus, miks nad seda enam ei saanud, oli see, et nad olid vabatahtlikult selle asutuse tegevuspiirkonnast lahkunud. Teiseks puudub põhjus arvata, et SN ja LN ei saaks Gaza sektorisse tagasipöördumisel enam UNRWA kaitset või abi. Lisaks sellele viitas DAB juhataja asetäitja sellele, et SNi ja LNi väited, mis puudutavad üldist olukorda Gaza sektoris, ei tõenda, et neid isiklikult ähvardab tagakiusamine või muu tõsine oht. Sellise ohu puudumine tähendab seda, et neil ei ole õigust rahvusvahelisele kaitsele.

28. SN ja LN vaidlustasid selle otsuse Administrativen sad Sofia-gradis (Sofia halduskohus), kes on eelotsusetaotluse esitanud kohus. Eelkõige väitis SN, et tema tagasipöördumine Gaza sektorisse (koos LNiga) rikuks tagasi- ja väljasaatmise lubamatuse põhimõtet, mille kohaselt ei tohi liikmesriigid ühtki isikut saata riiki, kus on suur oht, et see isik võidakse surma mõista, teda võidakse piinata või kohelda või karistada muul ebainimlikul või alandaval moel.

29. Kõigepealt soovib see kohus teada, kuidas tuleb sellises olukorras tõlgendada direktiivi 2013/32 artikli 40 lõiget 1, mis reguleerib korduvaid taotlusi. Ta rõhutab, et oma korduvate taotluste tõendamiseks esitasid SN ja LN tõendid selle kohta, et nad on UNRWA juures registreeritud, mille puhul on tegemist asjaoluga, mida nad ei olnud oma varasemates taotlustes avalikustanud. Küll aga näitab see, et ühtegi asjaolu, mida SN ja LN nimetasid Gaza sektorist lahkumise põhjustena, ei saa pidada „uueks“, kuivõrd kõiki neid asjaolusid käsitleti juba nende varasemate taotlustega seotud menetluse raames.

30. Teiseks soovib ta teada, kas UNRWA kaitset või abi tuleb pidada SNi ja LNi suhtes direktiivi 2011/95 artikli 12 lõike 1 punkti a tähenduses „lakanuks“, arvestades üldist olukorda Gaza sektoris. Sellega seoses märgib ta, et üldine olukord, mis on viimasel paaril aastal halvenenud, on vaieldamatult mõjutanud UNRWA võimet pakkuda Palestiina päritolu kodakondsuseta isikutele Gaza sektoris *tõhusat* kaitset või abi. Lisaks sellele on UNRWA olnud alarahastatud ja rahalistes raskustes.

31. Sellega seoses viitab Administrativen sad Sofia-grad (Sofia halduskohus) Euroopa Parlamendi 19. aprilli 2018. aasta resolutsioonile olukorra kohta Gaza sektoris,[13] milles leitakse, et selles piirkonnas on tegemist „enneolematu ja järjest süveneva humanitaarkriisiga“. Lisaks sellele viitab ta 2022. aasta märtsi dokumendile „UNHCR Position on Returns to Gaza“ („UNHCRi seisukoht Gazasse tagasisaatmise kohta“),[14] milles Ühinenud Rahvaste Organisatsiooni Pagulaste Ülemvoliniku Amet (UNHCR) on märkinud, et Gaza sektorist põgenevaid tsiviilelanikke ei tohi sunniviisiliselt sellesse piirkonda tagasi saata, võttes arvesse tõendeid tõsiste väidete kohta inimõigusi käsitleva rahvusvahelise õiguse rikkumise ja jätkuva ebastabiilsuse kohta.

32. Nendest asjaoludest tulenevalt soovib eelotsusetaotluse esitanud kohus teada, kas tal tuleb asuda seisukohale, et juhul, kui SN ja LN oleksid sunnitud Gaza sektorisse tagasi pöörduma, satuksid nad „äärmusliku materiaalse puuduse“ olukorda kohtuotsuse Jawo[15] tähenduses. Nimetatud kohtuotsuse kohaselt peaksid SN ja LN tõendama, et nende tagasipöördumine Gaza sektorisse asetaks nad olukorda, milles ei oleks võimalik rahuldada oma kõige esmasemaid vajadusi, nagu enda toitmine, pesemine ja majutamine, ning mis kahjustaks nende füüsilist või vaimset tervist või asetaks nad alandavasse olukorda, mis rikub inimväärikust. Nimetatud kohus rõhutab, et kui LN (kes on laps) oleks sunnitud pöörduma tagasi Gaza sektorisse, oleks tema heaolu ja turvalisus kindlasti ohus. Küll aga tuletab ta ka meelde, et põhjus, miks SN ja LN Gaza sektorist lahkusid, ei ole seotud ühegi tõsise ohuga nende isiklikule turvalisusele, vaid üksnes selle piirkonna üldise olukorraga.

33. Neil asjaoludel otsustas Administrativen sad Sofia-grad (Sofia halduskohus) menetluse peatada ja esitada Euroopa Kohtule järgmised eelotsuse küsimused:

„1. Kas direktiivi [2013/32] artikli 40 lõikest 1 tuleneb Palestiina päritolu kodakondsuseta isiku korduva rahvusvahelise kaitse taotluse, mis esitati UNRWA juures registreerimise alusel, läbivaatamise vastuvõetavuse korral, et sättes ettenähtud pädevate ametiasutuste kohustus võtta arvesse ja kontrollida korduva taotluse raames kõiki täiendavate selgituste aluseks olevaid asjaolusid hõlmab kohtuasja asjaoludel ka kohustust kontrollida lisaks korduva taotluse esemeks olevatele uutele asjaoludele põhjusi, miks isik lahkus UNRWA tegevuspiirkonnast, kui tõlgendada seda kohustust koostoimes direktiivi [2011/95] artikli 12 lõike 1 punkti a teise lausega? Kas nimetatud kohustuse täitmine sõltub asjaolust, et põhjused, miks isik lahkus UNRWA tegevuspiirkonnast, vaadati läbi juba [rahvusvahelise] kaitse saamiseks esitatud esimese taotluse menetlemise raames, mis lõppes vaidlustamatuks muutunud keelduva otsusega, milles taotleja siiski ei väitnud ega tõendanud, et ta on UNRWA juures registreeritud?

2. Kas direktiivi 2011/95 artikli 12 lõike 1 punkti a teisest lausest järeldub, et sättes sisalduv väljend „[k]ui kõnealune kaitse või abi on mingil põhjusel lakanud“ on kohaldatav Palestiina päritolu kodakondsuseta isiku suhtes, kes oli registreeritud UNRWA juures ja keda UNRWA toetas Gaza linnas toiduainete, tervishoiuteenuste ja haridusteenustega, ilma et esineks pidepunkte isikliku ohu kohta selle isiku suhtes, kes lahkus Gaza linnast vabatahtlikult ja õiguspäraselt, kui võtta arvesse kohtuasjas olemasolevat teavet:

   – üldisele olukorrale lahkumise ajal sellise hinnangu andmine, et tegu on seni mitte kunagi esinenud humanitaarkriisiga, mis on seotud toiduainete, joogivee, tervishoiuteenuste ja

[13] ELT 2019, C 390, lk 108.

[14] Kättesaadav järgmisel aadressil: https://www.refworld.org/docid/6239805f4.html.

[15] 19. märtsi 2019. aasta kohtuotsus (C-163/17, EU:C:2019:218, punkt 92).

ravimite puudusega ning vee- ja elektrivarustusprobleemidega, hoonete ja taristu purustamisega ning töötusega;

– UNRWA raskused säilitada Gaza sektoris abi ja teenuste tagamine, ka toiduainete ja tervishoiuteenuste kujul, mille põhjuseks on UNRWA oluline eelarvedefitsiit ja abiorganisatsiooni toetusest sõltuvate isikute hulga pidev suurenemine [ning asjaolud, et] üldine olukord Gazas nõrgestab UNRWA tegevust?

Kas sellele küsimusele tuleb anda teistsugune vastus ainult sel põhjusel, et taotleja on haavatav isik direktiivi artikli 20 lõike 3 tähenduses, täpsemalt alaealine laps?

3. Kas direktiivi 2011/95 artikli 12 lõike 1 punkti a teist lauset tuleb tõlgendada nii, et taotleja, kes soovib saada rahvusvahelist kaitset ja kes on UNRWA juures registreeritud Palestiina pagulane, võib tagasi pöörduda UNRWA tegevuspiirkonda, kust ta lahkus, konkreetsemalt Gaza linna, kui keelduva otsuse peale esitatud kaebuse kohtus menetlemise ajal:

– ei ole kindlat teavet selle kohta, et see isik saaks kasutada UNRWA pakutavat abi toiduainete, tervishoiuteenuste, ravimite ja meditsiiniabi ning hariduse osas;

– anti teabele üldise olukorra kohta Gaza linnas ja UNRWA kohta UNHCRi 2022. aasta märtsi seisukohas Gaza sektorisse naasmise kohta hinnang, milles seda peetakse põhjuseks lahkuda UNRWA tegevuspiirkonnast ja [sinna] mitte tagasi pöörduda,

[–] sealhulgas, et taotleja saaks tagasipöördumise korral elada seal inimväärsetes tingimustes?

Kas rahvusvahelist kaitset taotlenud isiku isiklik olukord – võttes arvesse olukorda Gaza sektoris nimetatud ajal ja kuivõrd isik sõltub UNRWA pakutavast abist toiduainete, tervishoiuteenuste, ravimite ja meditsiiniabi osas, samuti silmas pidades tagasi- ja väljasaatmise lubamatuse põhimõtte kohaldamist ja järgimist vastavalt direktiivi 2011/95 artikli 21 lõikele 1 koostoimes [Euroopa Liidu põhiõiguste harta (edaspidi „harta“)] artikliga 19 selle taotleja osas – kuulub 19. märtsi 2019. aasta kohtuotsuse Jawo (C-163/17, EU:C:2019:218) resolutsiooni punktis 4 antud tõlgenduse, mis puudutab äärmuslikku materiaalset puudust vastavalt [harta] artiklile 4, kohaldamisalasse?

Kas küsimusele Gaza linna tagasipöördumise kohta tuleks Gaza linna ja UNRWA üldist olukorda puudutava teabe alusel vastata teisiti ainult sellepärast, et isik, kes kaitset taotleb, on alaealine laps, võttes arvesse lapse huvide kaitsmist ning tema heaolu ja sotsiaalse arengu, kaitse ja turvalisuse tagamist?

4. Olenevalt vastusest kolmandale küsimusele:

Kas direktiivi 2011/95 artikli 12 lõike 1 punkti a teist lauset, eelkõige selles sättes sisalduvat väljendit „on sel isikul *ipso facto* õigus käesolevast direktiivist tulenevatele hüvedele“, tuleb käesoleval juhul tõlgendada nii, et:

A) isiku suhtes, kes taotleb kaitset ja kes on UNRWA juures registreeritud kodakondsuseta palestiinlane, on kohaldatav tagasi- ja väljasaatmise lubamatuse põhimõte vastavalt direktiivi 2011/95 artikli 21 lõikele 1 koostoimes harta artikliga 19, sest isikul oleks Gaza linna tagasipöördumise korral oht langeda ebainimliku või väärikust alandava kohtlemise ohvriks, kuna ta võib sattuda äärmuslikku majanduslikku puudusesse, ja ta kuuluks täiendava kaitse saamiseks direktiivi 2011/95 artikli 15 [punkti b] kohaldamisalasse,

või

B) see säte eeldab isiku, kes taotleb kaitset ja kes on UNRWA juures registreeritud kodakondsuseta palestiinlane, pagulasena tunnustamist selle direktiivi artikli 2 punkti c tähenduses selle liikmesriigi poolt ja omal algatusel sellele isikule pagulasseisundi andmist, kuivõrd ta ei kuulu selle artikli 12 lõike 1 punkti b või lõigete 2 ja 3 kohaldamisalasse vastavalt 19. detsembri 2012. aasta kohtuotsuse Abed El Karem El Kott jt (C-364/11, EU:C:2012:826) resolutsiooni punktile 2, ilma et võetaks arvesse direktiivi 2011/95 artikli 15 [punkti b] kohaselt täiendava kaitse saamiseks olulisi selle isikuga seotud asjaolusid?“

34. 9. augusti 2022. aasta eelotsusetaotlus registreeriti 22. augustil 2022. Bulgaaria valitsus ja Euroopa Komisjon esitasid kirjalikud seisukohad. Kohtuistungit ei peetud.

IV. Analüüs

35. Direktiivis 2011/95 on kehtestatud tingimused, millele varjupaigataotlejad peavad Euroopa Liidus rahvusvahelise kaitse saamiseks vastama. Seda direktiivi tuleb tõlgendada, arvestades selle üldist ülesehitust ja eesmärki, milleks on muu hulgas tagada, et kõik liikmesriigid kohaldavad ühiseid kriteeriume nende isikute tuvastamiseks, kellel on tõeline vajadus rahvusvahelise kaitse järele, ning kooskõlas Genfi konventsiooni ja teiste ELTL artikli 78 lõikes 1 viidatud asjakohaste lepingutega. Nagu nähtub direktiivi 2011/95 põhjendusest 16, tuleb selle sätteid tõlgendada ka kooskõlas hartas tunnustatud õigustega. [16]

36. Direktiivi 2011/95 artikli 12 lõike 1 punktis a, mis kajastab Genfi konventsiooni artikli 1 jaotise D sisu, on täpsustatud konkreetset õiguslikku korda, mida kohaldatakse Palestiina päritolu kodakondsuseta isikute suhtes, kes on kasutanud UNRWA kaitset või abi. Nagu ma selgitasin oma ettepanekus kohtuasjas SW (Palestiina päritolu kodakondsuseta isiku pagulasseisund), [17] sisaldab see säte nii välistamisklauslit kui ka hõlmamisklauslit.

37. Ühelt poolt on direktiivi 2011/95 artikli 12 lõike 1 punktis a ette nähtud, et kui isik kuulub Genfi konventsiooni artikli 1 jaotise D reguleerimisalasse, siis on välistatud, et talle antakse selle direktiivi alusel pagulasseisund, samamoodi nagu sellist isikut ei käsitata pagulasena ka selle konventsiooni kohaselt. Kuigi ei direktiivi 2011/95 artikli 12 lõike 1 punktis a ega Genfi konventsiooni artikli 1 jaotises D ei ole seda sõnaselgelt sedastatud, kohaldatakse välistamisklauslit üksnes Palestiina päritolu kodakondsuseta isikute suhtes, ja täpsemalt nende hulgast ainult selliste isikute suhtes, kes on kasutanud UNRWA kaitset või abi. [18]

[16] Vt 19. novembri 2020. aasta kohtuotsus Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (sõjaväeteenistus ja varjupaik) (C-238/19, EU:C:2020:945, punkt 20 ning seal viidatud kohtupraktika).

[17] C-294/22, EU:C:2023:388, punktid 19–21. Vt ka 5. oktoobri 2023. aasta kohtuotsus SW (Palestiina päritolu kodakondsuseta isiku pagulasseisund) (C-294/22, EU:C:2023:733, punktid 30 ja 31).

[18] Seega ei hõlma see isikuid, kellel on või on olnud õigus saada sellelt organisatsioonilt kaitset või abi, kuid kes ei ole tegelikult selle kaitse või abi saamise võimalust kasutanud (vt 17. juuni 2010. aasta kohtuotsus Bolbol, C-31/09, EU:C:2010:351, punkt 51).

38. Teiselt poolt aga, kui seda kaitset või abi võib pidada „lakanuks“, ei ole see välistamisklausel enam kohaldatav ja sellistel isikutel „on *ipso facto* õigus“ direktiivist 2011/95 „tulenevatele hüvedele“ (samamoodi saavad nad *ipso facto* õiguse ka Genfi konventsioonist tulenevatele soodustustele). Neid hüvesid saab taotleda kui „õigust“ [19] – ilma et oleks tarvis täita teistele varjupaigataotlejatele kohaldatavaid tingimusi. Küll aga ei anta pagulasseisundit automaatselt või tingimusteta, sest isegi sellisel juhul peavad liikmesriigi pädevad ametiasutused näiteks igal juhul kindlaks tegema, et asjasse puutuvad isikud ei kuulu selle direktiivi artikli 12 lõike 1 punktis b ning lõigetes 2 ja 3 sätestatud välistamise aluste kohaldamisalasse, [20] mida kohaldatakse juhul, kui on mõjuv põhjus arvata, et nad on toime pannud või õhutanud teatud kuritegusid või osalenud nende toimepanemises muul viisil.

39. Nagu märkis kohtujurist Sharpston oma ettepanekus kohtuasjas Bolbol, [21] on Genfi konventsiooni artikli 1 jaotis D loodud konkreetses kontekstis. See sõnastati vahetult pärast 1948. aasta Iisraeli-Araabia konflikti, et muu hulgas vältida massilist väljarännet seni Palestiinana tuntud geograafilisest piirkonnast, ning samal ajal selleks, et tagada, et Palestiina päritolu kodakondsuseta isikud – keda rahvusvaheline üldsus oli pagulastena tunnistanud [22] – saaks jätkuvalt *tõhusat* kaitset ja abi, kuni nende seisund sellekohaste ÜRO Peaassamblee resolutsioonide põhjal määratletakse [23].

40. Sellest tulenevalt on Euroopa Kohus selgitanud, et direktiivi 2011/95 artikli 12 lõike 1 punkti a eesmärk tugineb põhjendusele, mille kohaselt peab Palestiina päritolu kodakondsuseta isikutel olema võimalik saada UNRWA-lt *tõhusat* kaitset või abi, mitte aga sellele, et neile lihtsalt tagatakse sellise asutuse või allasutuse olemasolu, mille ülesanne on pakkuda sellist abi või kaitset. [24]

41. Selles kontekstis puudutab eelotsusetaotluse esitanud kohtu esimene küsimus konkreetset menetluslikku küsimust, mis on seotud asjaoluga, et põhikohtuasjas taotlevad SN ja LN pagulasseisundit teist korda. Palutakse, et Euroopa Kohus teeks kindlaks, kas juhul, kui Palestiina päritolu kodakondsuseta isik taotleb esitab sellise „korduva taotluse“, pärast seda, kui tema esimene taotlus on jäetud rahuldamata, peavad pädevad riigisisesed ametiasutused uuesti hindama faktilisi asjaolusid, mis on seotud põhjustega, miks asjasse puutuv isik on lahkunud UNRWA tegevuspiirkonnast, isegi kui need ametiasutused on neid asjaolusid esimest taotlust puudutava menetluse kontekstis juba analüüsinud. Küll aga märgib eelotsusetaotluse esitanud kohus, et pädevad riigisisesed ametiasutused analüüsisid selle menetluse käigus neid asjaolusid selleks, et teha kindlaks, kas see isik vastab pagulasseisundi andmise üldistele kriteeriumidele, *mitte* seda, kas tema suhtes on kohaldatav direktiivi 2011/95 artikli 12 lõike 1 punktis a sisalduv *lex specialis* (sest taotleja ei olnud väitnud, et ta on UNRWA juures registreeritud) (A).

[19] Vt 19. detsembri 2012. aasta kohtuotsus Abed El Karem El Kott jt (C-364/11, EU:C:2012:826, punkt 71; edaspidi „kohtuotsus Abed El Karem El Kott jt“).

[20] Vt selle kohta 25. juuli 2018. aasta kohtuotsus Alheto (C-585/16, EU:C:2018:584, punkt 86 ja seal viidatud kohtupraktika).

[21] Vt kohtujurist Sharpstoni ettepanek (C-31/09, EU:C:2010:119, punktid 41 ja 43).

[22] Vt UNHCRi rahvusvahelise kaitse suunised nr 13, punkt 2. Minu teada võib Palestiina päritolu kodakondsuseta isikutel teatud tingimustel olla *ipso facto* õigus pagulasseisundile Genfi konventsiooni (ja direktiivi 2011/95) alusel just seetõttu, et rahvusvaheline üldsus on neid juba pagulastena tunnustanud, st ilma et nende puhul peaksid olema täidetud üldised sellise seisundi saamiseks vajalikud tingimused.

[23] Vt samuti kohtuotsus Abed El Karem El Kott jt, punkt 62. Sellekohast lahendust ei ole aga seni veel leitud.

[24] Vt selle kohta 5. oktoobri 2023. aasta kohtuotsus SW (Palestiina päritolu kodakondsuseta isiku pagulasseisund) (C-294/22, EU:C:2023:733, punkt 37 ja seal viidatud kohtupraktika).

42. Teise ja kolmanda küsimusega, mida ma analüüsin koos, on laiemad ja tundlikumad. Nagu juba sissejuhatuses märkisin, palutakse Euroopa Kohtul sisuliselt selgitada, kas UNRWA kaitset ja abi saab käsitada „lakanuna“ direktiivi 2011/95 artikli 12 lõike 1 punkti a tähenduses seoses taotlejatega, kes on seda kaitset või abi kasutanud ja kes on elanud Gaza sektoris, lähtudes selles piirkonnas üldiselt valitsevatest elamistingimustest, ilma et peaks tõendama, et need tingimused mõjutavad isikut tema erilise isikliku olukorra tõttu (B).

43. Neljas küsimus puudutab tingimuste, mis tuleb täita selleks, et isikul oleks *ipso facto* õigus pagulasseisundile direktiivi 2011/95 artikli 12 lõike 1 punkti a alusel, ja tingimuste, mis tuleb isikul täita, et saada täiendava kaitse seisund, omavahelist seost ja võimalikku kattumist (C).

A. Esimene küsimus: vajadus uuesti hinnata faktilisi asjaolusid, mida on juba analüüsitud varasemas menetluses, mis tugines teistsugusele õiguslikule alusele

44. Nagu ma juba nimetasin, on SNi ja LNi rahvusvahelise kaitse taotlused põhiasjas „korduvad taotlused“. Sellised taotlused on direktiivi 2013/32 artikli 2 punkti q kohaselt määratletud kui „täiendav[ad] rahvusvahelise kaitse taotlus[ed], mis esitatakse pärast eelmise rahvusvahelise kaitse taotluse kohta lõpliku otsuse tegemist“.

45. Eelotsusetaotluse esitanud kohus ei esitanud küsimust selle kohta, kas direktiiv 2013/32, mis sisaldab menetlusnorme, mida pädevad riigisisesed ametiasutused peavad rahvusvahelise kaitse taotluste käsitlemisel üldiselt järgima, on kohaldatav Palestiina päritolu kodakondsuseta isikute suhtes, kes on kasutanud UNRWA kaitset või abi. Arvestades, et direktiivi 2011/95 artikli 12 lõike 1 punkti a kohaldamise tulemusel on nende isikute pagulasena tunnustamine põhimõtteliselt välistatud, võiks küsida, kas nad on välja jäetud ka direktiivi 2013/32 menetlusnormide kohaldamisalast (või vähemalt mõne selle direktiivi sätte kohaldamisalast). Sellega seoses märgin siiski, et nimetatud direktiivis sellekohaseid sätteid ei ole. Lisaks sellele on minu arvates loogiline, et selles direktiivis sisalduvad menetlusnormid on selliste isikute suhtes kohaldatavad. Tõepoolest, kuigi neil ei ole õigust pagulasseisundile samadel *materiaalõiguslikel* tingimustel nagu teistel varjupaigataotlejatel (direktiivi 2011/95 artikli 12 lõike 1 punkti a kohaldamise tulemusel), ei oska ma näha, miks peaks need teistsugused *materiaalõiguslikud* tingimused tooma kaasa selle, et nende taotluste suhtes kohaldatakse direktiivi 2013/32 alusel teistsuguseid *menetlusnorme*.

46. Nende esimestes rahvusvahelise kaitse taotlustes (mille DAB rahuldamata jättis), ei olnud SN ja LN nimetanud asjaolu, et nad olid registreeritud UNRWA juures või et direktiivi 2011/95 artikli 12 lõike 1 punkt a on nende suhtes kohaldatav. Euroopa Kohtule esitatud toimikus esitatud teave viitab sellele, et DAB jättis nende esimesed taotlused rahuldamata seetõttu, et nad ei vastanud pagulasseisundi saamise üldistele kriteeriumidele, mis on sätetatud selles direktiivis, eelkõige selle artikli 5 lõikes 1 ja artiklis 6. Taotluse rahuldamata jätmine ei tuginenud seega artikli 12 lõike 1 punktis a sisalduvale lex specialis’ele.

47. SNi ja LNi korduvad taotlused erinevad nende esimestest taotlustest selles osas, et nendes korduvates taotlustes viitavad nad oma registreerimisele UNRWA juures ja pagulasseisundi saamise õigusele selle sätte kohaselt. Sellega seoses on oluline märkida, et asjaolu, et SN ja LN on registreeritud UNRWA juures, on „uus asjaolu“ direktiivi 2013/32 artikli 33 lõike 2 ning artikli 40 lõigete 2 ja 3 tähenduses. Nende sätete kohaselt saab asjaolu käsitada „uuena“, kui see ilmneb pärast taotleja varasema taotluse kohta otsuse tegemist või kui taotleja esitab selle esimest korda

oma korduva taotluse osana.[25] Nagu Euroopa Kohus on korduvalt leidnud, ei pea „uus asjaolu“ seega olema hilisem kui asjasse puutuvate isikute varasemate taotluste kohta tehtud lõplik otsus.[26] Kuigi SN ja LN olid registreeritud UNRWA juures juba siis, kui nad esimest korda rahvusvahelist kaitset taotlesid, ei olnud seda asjaolu enne nende korduvate taotluste esitamist DAB-le avalikustatud või kättesaadavaks tehtud. See „uus asjaolu“ toob kaasa direktiivi 2011/95 artikli 12 lõike 1 punkti a kohaldamise ja annab teistsuguse õigusliku aluse, millele tuginedes saavad SN ja LN väita, et neil on õigus pagulasseisundile.

48. Seda arvestades soovib eelotsusetaotluse esitanud kohus teada, kas DAB pidi SNi ja LNi korduvate taotluste sisulisel läbivaatamisel arvesse võtma mitte ainult asjaolu, et nad olid registreeritud UNRWA juures („uus asjaolu“), vaid ka teisi nende toimiku faktilisi asjaolusid, eelkõige neid, mis puudutavad nende Gaza sektorist lahkumise põhjuseid, mida oli juba analüüsitud varasema menetluse käigus. Need põhjused on seotud üldiste elamistingimustega, mis valitsesid Gaza sektoris, enne kui LN ja SN sellest piirkonnast lahkusid.

49. Nimetatud kohus viitab direktiivi 2013/32 artikli 40 lõikele 1, mis tema hinnangul kohustab pädevaid riigisiseseid ametiasutusi igal juhul kaaluma kõiki korduva taotluse aluseks olevaid asjaolusid.

50. Vastab tõele, et nimetatud säte viitab sellisele kohustusele. Küll aga puudutab artikli 40 lõige 1 minu arvates kahte konkreetset olukorda. Neist esimesega on tegemist juhul, kui enne seda, kui on tehtud lõplik otsus taotleja esimese rahvusvahelise kaitse taotluse suhtes, esitab ta kas täiendavaid märkusi või korduva taotluse samas liikmesriigis. Nii võib see olla näiteks juhul, kui pädeva liikmesriigi ametiasutuse otsuse peale on esitatud kaebus. Teine olukord tekib siis, kui lõplik otsus on juba tehtud, kuid asjasse puutuvad riigisisesed õigusnormid võimaldavad menetluse „uute asjaolude“ tõttu uuendada.[27]

51. Nagu komisjon õigesti on rõhutanud, ei hõlma kumbki neist olukordadest põhikohtuasjas arutluse all olevat olukorda, milles korduva taotluse alusel viib pädev riigisisene ametiasutus läbi uue varjupaigamenetluse teistsugusel õiguslikul alusel (*in casu* on selleks uueks õiguslikuks aluseks direktiivi 2011/95 artikli 12 lõike 1 punkt a). Seega ei veena mind väide, et sellest erisättest võiks tuletada üldist kohustust võtta arvesse kõiki hilisema taotluse aluseks olevaid asjaolusid.

52. Seejärel märgin, et Bulgaaria valitsus palub Euroopa Kohtul keskenduda oma analüüsis seevastu direktiivi 2013/32 artikli 40 lõigetele 2 ja 3 sama direktiivi artikli 40 lõike 1 asemel. Ta väidab, et erinevalt direktiivi 2013/32 artikli 40 lõikest 1[28] on selle sätte lõiked 2 ja 3 kohaldatavad sellistele olukordadele nagu käesolev, milles alustatakse uut varjupaigamenetlust. See valitsus leiab, et nende lõigete kohaselt ei ole asjaolusid, mida on juba varasemas varjupaigamenetluses kaalutud, vaja selles uues menetluses uuesti kaaluda. Tema hinnangul tuleb teise taotluse menetluse kontekstis analüüsida üksnes „uut asjaolu“.

[25] Lisaks sellele võivad liikmesriigid selle direktiivi artikli 40 lõike 4 alusel ette näha, et taotlus vaadatakse sisuliselt läbi ainult juhul, kui asjaomane taotleja ei saanud temast mitteolenevatel põhjustel eelneva menetluse käigus esitada „uusi asjaolusid“.

[26] Vt 10. juuni 2021. aasta kohtuotsus Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (uued dokumendid või tõendid) (C-921/19, EU:C:2021:478, punkt 50) ja minu ettepanek kohtuasjas Bundesrepublik Deutschland (korduva taotluse vastuvõetavus) (C-216/22, EU:C:2023:646, punkt 34).

[27] Direktiivi 2013/32 artikli 40 lõikega 1 hõlmatud kahte liiki olukordade kohta vt 4. oktoobri 2018. aasta kohtuotsus Ahmedbekova (C-652/16, EU:C:2018:801, punkt 98) ja 9. septembri 2021. aasta kohtuotsus Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl (korduv rahvusvahelise kaitse taotlus) (C-18/20, EU:C:2021:710, punkt 23).

[28] Sellega seoses viitab Bulgaaria valitsus 10. juuni 2021. aasta kohtuotsusele Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (uued dokumendid või tõendid) (C-921/19, EU:C:2021:478, punkt 50).

53. Kuigi ma nõustun Bulgaaria valitsusega direktiivi 2013/32 artikli 40 lõigete 2 ja 3 asjakohasuse kohta põhikohtuasjas, ei nõustu ma Bulgaaria valitsuse esitatud tõlgendusega. Minu hinnangul ei saa pädevad riigisisesed ametiasutused piirduda üksnes „uue asjaolu“ hindamisega.

54. Sellega seoses vastab tõele, et direktiivi 2013/32 artikli 40 lõiked 2 ja 3 tõlgendatuna koostoimes artikli 33 lõike 2 punktiga d[29] viitavad sellele, et korduvate taotluste vastuvõetamatuks tunnistamist võib takistada üksnes „uute asjaolude“ olemasolu. Seega põhimõtteliselt[30] on „uued asjaolud“ selliste taotluste vastuvõetavuse hindamise etapis ainsad asjasse puutuvad tegurid. Küll aga ei ole see nii, kui korduvat taotlust analüüsitakse sisuliselt (pärast seda, kui see on tunnistatud vastuvõetavaks). Neid kahte sammu tuleb selgelt eristada.

55. Tõepoolest, kui päevad riigisisesed ametiasutused liiguvad korduva taotluse sisulise hindamise etappi, nähtub direktiivi 2013/32 artikli 40 lõikest 3, et nad ei saa kohelda seda taotlust teisiti üksnes seetõttu, et seda ei esitanud esmakordne taotleja. See säte viitab, et selles sisulise läbivaatamise menetlusetapis on selle direktiivi II peatükis loetletud põhimõtted ja tagatised tõepoolest kohaldatavad. Selles peatükis on muu hulgas nõutud, et otsus selle kohta, kas isikut on võimalik käsitada pagulasena, tuleb teha individuaalselt, objektiivselt ja erapooletult ning alles „pärast taotluse asjakohast läbivaatamist“.[31]

56. Möönan, et mõni faktiline asjaolu, mida pädevad riigisisesed ametiasutused on juba eelmise varjupaigamenetluse käigus hinnanud, võib olla identne nendega, mida nad peavad kaaluma asjaomaste isikute korduvate taotluste läbivaatamisel, isegi kui need kaks menetlust tuginevad erinevatele õiguslikele alustele. Näiteks võivad need isikud – nagu käesoleval juhul näib olevat – tugineda samadele põhjustele, miks nad oma päritoluriigist või -piirkonnast lahkusid. Küll aga ei vabasta see minu hinnangul neid ametiasutusi kohustusest hinnata uuesti nende faktiliste asjaolude asjakohasust ja täpsust.[32] Seda kohustust tuleb täita olukorras, milles sarnaselt põhikohtuasjaga ei ole korduva taotluse läbivaatamise õiguslik alus (direktiivi 2011/95 artikli 12 lõike 1 punkt a) sama kui see, mille alusel viidi läbi eelmine menetlus. Sellises olukorras tuleb asjasse puutuvaid asjaolusid – isegi kui neid eelmise menetluse käigus analüüsiti – hinnata uuesti, lähtudes direktiivi 2011/95 artikli 12 lõike 1 punktis a sisalduvatest konkreetsetest kriteeriumidest.

57. Nagu ma eespool käesoleva ettepaneku punktides 36–38 selgitasin, sisaldab see säte pagulasseisundi saamise õiguse erinormi, mis erineb eelkõige direktiivi 2011/95 artikli 5 lõikes 1 ja artiklis 6 sätestatud üldistest kriteeriumidest. Selle direktiivi artikli 12 lõike 1 punkti a kohaldamisel ei pea pädevad riigisisesed ametiasutused tegema kindlaks, kas tulenevalt põhjustest, miks ta oma päritolupiirkonnast lahkus, on asjasse puutuval isikul põhjendatud tagakiusamishirm, mida nad peavad tegema pagulasseisundi saamise üldiste kriteeriumide kohaselt, mis on muu hulgas sätestatud selle õigusakti artikli 5 lõikes 1 ja artiklis 6. Seega ei ole „põhjendatud tagakiusamishirmu“ nõue asjakohane, kui pädevad riigisisesed asutused annavad

[29] Selle sätte kohaselt saab korduva taotluse tunnistada vastuvõetamatuks üksnes juhul, kui ei ole tuvastatud ega taotleja poolt esitatud uusi asjaolusid ega tõendeid seoses selle läbivaatamisega, kas taotlejat on võimalik käsitada rahvusvahelise kaitse saamise kriteeriumidele vastava isikuna direktiivi 2011/95 alusel. Selle direktiivi artikli 40 lõikest 3 selgub ka see, et see „uus asjaolu“ peab „olulisel määral suurenda[ma] tõenäosust“, et taotleja vastab rahvusvahelise kaitse saamise tingimustele.

[30] Seda, kas „uus asjaolu“ „[suurendab] olulisel määral […] tõenäosust“, et taotleja vastab rahvusvahelise kaitse saamise tingimustele, ei saa analüüsida lahus toimiku muudest asjaoludest, mis tähendab, et ametiasutused võivad igal juhul olla vastuvõetavuse etapis kohustatud arvesse võtma ka muid asjaolusid.

[31] Vt direktiivi 2013/32 artikli 10 lõike 3 punkt a.

[32] Kui eelmise varjupaigamenetluse raames ei peetud mingit faktilist asjaolu asjasse puutuvaks, võisid pädevad riigisisesed ametiasutused selle tähelepanuta jätta, kontrollimata, kas see on piisavalt tõendatud. Ka selle asjaolu täpsust võib seetõttu olla vaja uuesti analüüsida.

artikli 12 lõike 1 punkti a alusel hinnangu, mille keskmes on küsimus, kas UNRWA kaitse või abi on „lakanud“. Igasugust põhjust, mis isikul võis olla päritolupiirkonnast lahkumiseks, tuleb selles kontekstis hinnata ainult seda nõuet silmas pidades.

58. Kujutan hästi ette, et tõendid, mille kohaselt elas isik UNRWA tegevuspiirkonnas kesistes majanduslikes tingimustes ja lahkus sellest piirkonnast nende kesiste majanduslike tingimuste tõttu (nagu näib olevat SNi ja LNi puhul põhikohtuasjas), võivad olla tegur, mis võimaldab otsustada *nii* selle üle, kas UNRWA kaitse või abi on tema suhtes „lakanud“, mistõttu tal on direktiivi 2011/95 artikli 12 lõike 1 punkti a alusel *ipso facto* õigus pagulasseisundile, *kui ka* selle üle, kas talle tuleb anda see seisund selle direktiivi artikli 5 lõikes 1 ja artiklis 6 sisalduvate üldiste kriteeriumide alusel. Küll aga ei hindaks pädevad riigisisesed ametiasutused neid tõendeid samamoodi, olenevalt sellest, kumb neist kahest õiguslikust alusest on asjakohane. Menetluses, mis tugineb direktiivis 2011/95 sätestatud pagulasseisundi andmise üldistele kriteeriumidele (ja mitte selle direktiivi artikli 12 lõike 1 punktile a), läheneksid pädevad riigisisesed ametiasutused tõenditele selle kohta, et asjaomane isik elas kesistes majanduslikes tingimustes, teisest vaatenurgast kui artikli 12 lõike 1 punkti a alusel, kuna nad keskenduksid muu hulgas sellele, kas nende isikute elamistingimuste halvenemist võib pidada „tagakiusamiseks“,[33] mitte sellele, kas see aitab kaasa UNRWA kaitse või abi lakkamise tuvastamisele.

59. Sellest lähtudes leian, et kui pädev riigisisene ametiasutus vaatab läbi korduvat taotlust direktiivi 2011/95 artikli 12 lõike 1 punkti a alusel, peab ta sellele sättele eriomastest õiguslikest kriteeriumidest lähtudes uuesti hindama faktilisi asjaolusid, mida on juba hinnanud varasema menetluse kontekstis, mis ei tuginenud sellele sättele, vaid üldistele kriteeriumidele, millele peavad pagulasseisundi andmiseks vastama isikud, kes ei kuulu selle direktiivi artikli 12 lõike 1 punkti a kohaldamisalasse.

B. Teine ja kolmas küsimus: UNRWA kaitse või abi lakkamine, lähtudes tema tegevuspiirkonna ühes osas valitsevatest üldistest elamistingimustest

60. Teise ja kolmanda küsimusega palub eelotsusetaotluse esitanud kohus, et Euroopa Kohus selgitaks sisuliselt seda, kas UNRWA kaitse või abi tuleb lugeda direktiivi 2011/95 artikli 12 lõike 1 punkti a tähenduses seda abi kasutanud isikute suhtes „lakanuks“, lähtudes üldiselt valitsevatest elamistingimustest Gaza sektoris, ja ilma et sellised isikud peaksid näitama, et need tingimused on nende isiklikust olukorrast tulenevate tegurite tõttu konkreetselt neile suunatud või mõjutavad neid. Samuti soovib ta teada, kas vastus sellele küsimusele võib olla erinev, kui taotlejate puhul on tegemist lastega.

61. Tuletan meelde, et selleks, et direktiivi 2011/95 artikli 12 lõike 1 punktis a sisalduv hõlmamisklausel oleks kohaldatav, piisab sellest, nagu ka selles sättes sõnaselgelt on viidatud, et sellise asutuse või allasutuse nagu UNRWA kaitse või abi on „mingil põhjusel“ lakanud.

62. Nende mõistete tähendust täpsustades on Euroopa Kohus leidnud, et UNRWA kaitse või abi lakkamine ei toimu mitte ainult siis, kui see asutus lakkab olemast, vaid ka siis, kui asjaomane isik on sunnitud oma tahtest sõltumatutel põhjustel UNRWA tegevuspiirkonnast lahkuma.[34] Nii on

[33] „Tagakiusamine“ on määratletud direktiivi 2011/95 artiklis 9.

[34] Vt 5. oktoobri 2023. aasta kohtuotsus SW (Palestiina päritolu kodakondsuseta isiku pagulasseisund) (C-294/22, EU:C:2023:733, punktid 34 ja 36 ning seal viidatud kohtupraktika). Nagu Euroopa Kohus on selgitanud, ei saa ainuüksi UNRWA tegevuspiirkonnast eemalviibimist, kui puuduvad igasugused viited sellele, et asjasse puutuv isik oli sunnitud sellest piirkonnast lahkuma, või vabatahtlikku otsust sealt lahkuda käsitada abi lakkamisena.

see juhul, kui asjasse puutuva isiku isiklik turvalisus on tõsises ohus (esimene nõue)[35] ja kui sellel asutusel ei ole võimalik tagada, et selle isiku elutingimused tema tegevuspiirkonnas on vastavuses talle usaldatud ülesandega, milleks on tagada „elamisväärsed“ elutingimused[36] (teine nõue).

63. Selleks, et teha kindlaks, kas need nõuded on täidetud ja kas asjasse puutuvatel isikutel on seega direktiivi 2011/95 alusel *ipso facto* õigus pagulasseisundile, peavad pädevad riigisisesed ametiasutused kaaluma mitte üksnes põhjuseid, mille tõttu kaebajad lahkusid UNRWA tegevuspiirkonnast, vaid ka seda, kas neil on võimalik sinna taotluse menetlemise ajal tagasi pöörduda. Euroopa Kohus tegi selle nõude väga selgeks oma kohtuotsuses Secretary of State for the Home Department (Palestiina päritolu kodakondsuseta isiku pagulasseisund),[37] milles ta leidis, et kõnealused asutused peaksid kontrollima, kas on olemas tegelik võimalus pöörduda tagasi UNRWA tegevuspiirkonda. Ta selgitas, et arvesse tuleb võtta mitte üksnes asjaolusid, mis esinesid ajal, mil see isik lahkus UNRWA tegevuspiirkonnast, vaid ka asjaolusid, mis esinevad ajal, mil menetletakse tema taotlust.[38]

64. Sellest tuleneb, et seoses inimestega, kes elavad Gaza sektoris, kus ebakindluse tase ja elamistingimused on kiiresti muutunud, eriti pärast sündmusi, mis on seal aset leidnud alates 7. oktoobrist 2023, tuleb lisaks põhjustele, mis sundisid neid inimesi sealt lahkuma, arvesse võtta täpset ja ajakohast teavet selles piirkonnas *taotluse menetlemise ajal* valitseva üldise olukorra kohta.

65. Eelotsusetaotluse esitanud kohus märgib, et SNi ja LNi suhtes ei esinenud enne Gaza sektorist lahkumist individuaalset ohtu nende turvalisusele ning nad lahkusid sellest piirkonnast vabatahtlikult. Küll aga selgitab nimetatud kohus, et 2018. aastal, mil SN ja LN Gaza sektorist lahkusid, leidis seal juba aset „seni mitte kunagi esinenud humanitaarkriis, mis on seotud toiduainete, joogivee, tervishoiuteenuste ja ravimite puudusega ning vee- ja elektrivarustusprobleemidega, hoonete ja taristu purustamisega ning töötusega“.

66. Mis puudutab ajavahemikku pärast seda, kui SN ja LN sellest piirkonnast lahkusid, siis rõhutab eelotsusetaotluse esitanud kohus raskusi, millega UNRWA silmitsi seisis, püüdes jätkata Gaza sektoris teenuste osutamist (sh toiduainete ja tervishoiuteenuste kujul). Nimetatud kohus väidab ka, et isegi enne sündmusi, mis on selles paigas toimunud pärast 7. oktoobrit 2023, ei olnud kindel, et SNil ja LNil oleks Gaza sektorisse tagasipöördumise korral võimalik saada UNRWA-lt neile vajalikku toitu, ravimeid, tervishoiuteenuseid või haridust. Neid asjaolusid arvestades kahtleb ta, kas *ühtegi* Palestiina päritolu kodakondsuseta isikut võib kohustada sellesse piirkonda tagasi pöörduma.

[35] Sellega seoses lisan, nagu ma selgitasin oma ettepanekus kohtuasjas SW (Palestiina päritolu kodakondsuseta isiku pagulasseisund) (C-294/22, EU:C:2023:388, punkt 40), et väljend „tõsine oht“ on seotud ohu tegelikkusega, st et asjaomane oht isiklikule turvalisusele ka päriselt realiseerub ning et UNRWA tegevuspiirkonda jäämine mõjutaks isiku turvalisust. Selleks, et seda saaks käsitada ohuna „isiklikule turvalisusele“, peab oht olema piisavalt tõsine (teisisõnu peab see eeldama tõsist kahju).

[36] Vt 3. märtsi 2022. aasta kohtuotsus Secretary of State for the Home Department (Palestiina päritolu kodakondsuseta isiku pagulasseisund) (C-349/20, EU:C:2022:151, punkt 82 ja seal viidatud kohtupraktika). Vt ka 13. jaanuari 2021. aasta kohtuotsus Bundesrepublik Deutschland (Palestiina päritolu kodakondsuseta isiku pagulasseisund) (C-507/19, EU:C:2021:3, punktid 44 ja 54 ning seal viidatud kohtupraktika).

[37] Vt 3. märtsi 2022. aasta kohtuotsus (C-349/20, EU:C:2022:151, punktid 56 ja 57). See kohtuasi puudutas praeguseks tühistatud ja direktiiviga 2011/95 asendatud nõukogu 29. aprilli 2004. aasta direktiivi 2004/83/EÜ miinimumnõuete kohta, mida kolmandate riikide kodanikud ja kodakondsuseta isikud peavad täitma, et saada pagulase või muul põhjusel rahvusvahelist kaitset vajava isiku staatus, ja antava kaitse sisu kohta (ELT 2004, L 304, lk 12; ELT eriväljaanne 19/07, lk 96) artikli 12 lõike 1 punkti a tõlgendamist. Nimetatud säte on aga sama kui selle direktiivi artikli 12 lõike 1 punkt a.

[38] *Ibid*., punkt 58.

67. Nõustun komisjoniga, et Euroopa Kohtu ülesanne ei ole ise hinnata Gaza sektoris valitsevaid elamistingimusi või põhikohtuasja kaebajate isiklikku olukorda. Kohane on nimelt meenutada, et ELTL artikliga 267 ei anta Euroopa Kohtule pädevust kohaldada liidu õigusnorme konkreetsel juhtumil, vaid üksnes pädevus võtta seisukoht aluslepingute ja liidu institutsioonide vastu võetud õigusaktide tõlgendamise kohta. Käesolevas kohtuasjas on eelotsusetaotluse esitanud kohtu (või vastavalt pädevate riigisiseste ametiasutuste) ülesanne seega kontrollida, lähtudes eelkõige *taotluse menetlemise ajal* Gaza sektoris valitsevatest üldistest elamistingimustest, kas SNil ja LNil on direktiivi 2011/95 artikli 12 lõike 1 punkti a alusel õigus pagulasseisundile. Küll aga on Euroopa Kohtul õigus selgitada õiguslikke kriteeriume, mida eelotsusetaotluse esitanud kohus või need ametiasutused peavad sellega seoses kohaldama, ning asjaolusid, mis on selle hinnangu andmisel asjakohased.

68. Sellega seoses tuleb vastata võtmeküsimusele, kas selleks, et teha kindlaks, et UNRWA kaitse või abi on „lakanud“ seoses isikuga, kes on seda kaitset või abi selle ameti tegevuspiirkonnas või selle osas kasutanud, piisab sellest, kui selline isik viitab seal valitsevatele üldistele elamistingimustele.

1. Üldiste elamistingimustega seotud asjaolude suhteline olulisus...

69. Tuleb rõhutada, et juhtumite puhul, millele direktiivi 2011/95 artikli 12 lõike 1 punkt a *ei* ole kohaldatav ja mille puhul tuginevad pädevad riigisisesed ametiasutused otsustamisel, kas anda pagulasseisund – nagu on sätestatud kõnealuses direktiivis –, seega üldistele kriteeriumidele (mida on üksikasjalikult kirjeldatud eelkõige selle õigusakti artikli 5 lõikes 1 ja artiklis 6), ei kaasne asjaoluga, et isikul on oma päritoluriiki või -piirkonda naasmise korral tõsine oht seista silmitsi alandavate elamistingimustega, väärkohtlemise, juhusliku vägivalla või muu tõsise kahjuga, iseenesest seda, et tal on *de facto* õigus pagulasseisundile.

70. Nende üldiste kriteeriumide alusel antakse pagulasseisund üksnes juhul, kui varjupaigataotlejal on „põhjendatud tagakiusamishirm“ direktiivi 2011/95 artikli 5 lõike 1 ja artikli 6 tähenduses. „Põhjendatud tagakiusamishirmu“ ei esine, välja arvatud juhul, kui kõnealused teod on „tagakiusamine“ (nagu määratletud direktiivi artiklis 9), on toime pannud teatud isikud (loetletud direktiivi artiklis 6) ja need on seotud konkreetse põhjusega (nagu on kirjeldatud direktiivi 2011/95 artiklis 10).

71. Tõsise kahju oht võib siiski, isegi kui see ei ulatu „põhjendatud tagakiusamishirmuni“, anda asjaomastele isikutele õiguse täiendavale kaitsele, mis on teistsugune rahvusvahelise kaitse vorm [39] (mille tingimused on üksikasjalikult sätestatud kõnealuse direktiivi artiklis 15). Samuti võib see üldisemalt panna liikmesriikidele kohustuse mitte saata neid isikuid tagasi oma päritoluriiki või -piirkonda, kohaldades tagasi- ja väljasaatmise lubamatuse põhimõtet. See põhimõte on muu hulgas sätestatud EIÕK [40] artiklis 3 ja harta artikli 19 lõikes 2. Eelkõige on viimati nimetatud sättes nõue, mille kohaselt ei tohi kedagi „tagasi saata, välja saata või välja anda riiki, kus teda tõsiselt ohustab surmanuhtlus, piinamine või muu ebainimlik või alandav kohtlemine või karistus“.

72. Juhul, kui kohaldamisele kuulub direktiivi 2011/95 artikli 12 lõike 1 punkt a, tuleb läbi viia teistsugune analüüs.

[39] Vt direktiivi 2011/95 artikli 2 punktid a, e ja g.

[40] Inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsioon (EIÕK), allkirjastatud 4. novembril 1950 Roomas. Seega on harta artikli 4 tähendus ja ulatus harta artikli 52 lõike 3 kohaselt sama, mis on ette nähtud EIÕK artikliga 3.

73. Nagu olen juba selgitanud, seab see säte UNRWA kaitset või abi kasutanud Palestiina päritolu kodakondsuseta isikute õiguse pagulasseisundile sõltuvusse sellest, kas see kaitse või abi on „lakanud". Nagu ma viitasin eespool punktis 62, on UNRWA ülesanne tagada tema kaitset või abi saavatele inimestele „*elamisväärsed* elamistingimused" nende põhivajaduste katmise kaudu (seoses enda toitmise, pesemise ja majutamisega). Arvestades, et harta artiklis 4 kehtestatud keeld (milles on sätestatud, et „[k]edagi ei tohi piinata ega ebainimlikult või alandavalt kohelda ega karistada" ja mis vastab EIÕK artiklile 3) on tihedalt seotud *inimväärikuse* kaitsmise positiivsete kohustustega,[41] on minu jaoks vähemalt selge, et UNRWA missiooni tuleb käsitada „lakanuna", kui esineb tõsine oht, et neid isikuid koheldakse UNRWA tegevuspiirkonda (või selle osasse) tagasipöördumise korral vastuolus harta artikliga 4, kuna nende põhivajadusi (mille rahuldamist on UNRWA kohustatud tagama) ei ole võimalik täita. See hõlmab alandavaid elamistingimusi, väärkohtlemist ja juhuslikku vägivalda ning muud tõsist kahju, millega kaasneb füüsilise või vaimse valu või kannatuste tekitamine, mis on piisavalt intensiivne või kestev, et vastata selles sättes sätestatud künnisele,[42] mis on sama mis harta artikli 19 lõikes 2 sätestatud künnis[43]. Oluline on see, et ei nõuta tõendamist, et tõsine kahju on tekitatud teatud osaliste poolt või et see on seotud konkreetse põhjusega ja seega on tegemist tagakiusamisega.

74. Järelikult, kui UNRWA kaitset või abi kasutanud isiku suhtes on seetõttu, et UNRWA ei ole suutnud tagada tema põhivajaduste rahuldamist,[44] leidnud aset seda künnist ületav väärkohtlemine, tuleb eespool käesoleva ettepaneku punktis 62 välja toodud kaks tingimust lugeda täidetuks. Konkreetsemalt tuleb leida, et asjasse puutuv isik on olnud „sunnitud lahkuma" UNRWA tegevuspiirkonnast ja et tal on sel põhjusel direktiivi 2011/95 artikli 12 lõike 1 punkti a alusel *ipso facto* õigus pagulasseisundile.

75. Selguse huvides ja nagu ma just olen selgitanud: harta artikliga 4 vastuolus oleva kohtlemise oht ei anna iseenesest kellelegi õigust pagulasseisundile Euroopa Liidus. Küll aga on sellel sättel konkreetne ülesanne seoses Palestiina päritolu kodakondsuseta isikutega, kes on kasutanud UNRWA kaitset või abi, ja seoses küsimusega, kas neil on õigus pagulasseisundile Euroopa Liidus direktiivi 2011/95 artikli 12 lõike 1 punkti a alusel. Sellega seoses tuletan meelde, et – nagu ma olen selgitanud eespool käesoleva ettepaneku punktis 39 – rahvusvaheline kogukond tunnustab Palestiina päritolu kodakondsuseta isikuid pagulastena. Põhjus, miks neil ei ole õigust pagulasseisundile direktiivi 2011/95 alusel, seisneb selles, et nad peaksid saama *tõhusat* kaitset või abi UNRWA-lt, mis peaks rahuldama nende põhivajadusi (muu hulgas seoses enda toitmise, pesemise ja majutamisega) ja tagama, et neil on elamisväärsed elamistingimused. See erand ei saa enam olla õigustatud, kui UNRWA suutmatus tagada nende põhivajaduste rahuldamine toob kaasa nende kohtlemise viisil, mis on vastuolus harta artikliga 4.

[41] Vt selle kohta 19. märtsi 2019. aasta kohtuotsus Ibrahim jt (C-297/17, C-318/17, C-319/17 ja C-438/17, EU:C:2019:219, punkt 87 ning seal viidatud kohtupraktika). Rõhutan, et inimväärikuse austamine on harta artikli 1 ese. Nagu kohtujurist Trstenjak on selgitanud, tuleb „vastavalt põhiõiguste harta artiklile 1 […] inimväärikust nii „austada" kui ka „kaitsta". Selline positiivne kaitseülesanne on omane ka põhiõiguste harta artiklile 4" (vt kohtujurist Trstenjaki ettepanek liidetud kohtuasjades NS, C-411/10 ja C-493/10, EU:C:2011:610, punkt 112).

[42] Euroopa Inimõiguste Kohtu (EIK) väljakujunenud kohtupraktika kohaselt peab väärkohtlemine EÕIK artikli 3 (mis vastab harta artiklile 4) kohaldamisalasse kuulumiseks saavutama minimaalse raskusastme (vt eelkõige EIK 1. juuni 2010. aasta kohtuotsus Gäfgen *vs*. Saksamaa, CE:ECHR:2010:0601JUD002297805, punkt 88 ja seal viidatud kohtupraktika).

[43] Harta artikli 19 lõige 2 tugineb samale kahju suurusele kui selle artikkel 4. Märgin, et kolmandas küsimuses mainib eelotsusetaotluse esitanud kohus tagasi- ja väljasaatmise lubamatuse põhimõtet, viidates sõnaselgelt mitte ainult harta artikli 19 lõikele 2, vaid ka direktiivi 2011/95 artikli 21 lõikele 1. Komisjon väidab, et nimetatud säte ei ole kohaldatav, kui pädevad riigisisesed ametiasutused analüüsivad seda, kas on täidetud selle direktiivi artikli 12 lõike 1 punktis a sätestatud tingimused, kuivõrd see on osa direktiivi 2011/95 VII peatükist – ja on kohaldatav üksnes selle peatüki sätetele –, samas kui artikli 12 lõike 1 punkt a asub selle õigusakti III peatükis. On aga selge, et direktiivi 2011/95 artikli 21 lõige 1 üksnes väljendab konkreetselt seda laia põhimõtet, mida liikmesriigid peavad seda õigusakti kohaldades järgima.

[44] Olenemata sellest, mis võib olla UNRWA ebaõnnestumise põhjus.

76. Niisiis olen seisukohal, et see, kas tõendid UNRWA tegevuspiirkonnas või selle osas valitsevate üldiste elutingimuste kohta on piisavad, et tõendada, et asjasse puutuvat isikut koheldakse sinna tagasipöördumisel viisil, mis on vastuolus harta artikliga 4, ja seetõttu, et UNRWA kaitse või abi tema suhtes on direktiivi 2011/95 artikli 12 lõike 1 punkti a tähenduses „lakanud“, sõltub täpsemalt sellise halvenemise määrast.

77. Ühelt poolt olen nõus, et pelk asjaolu, et UNRWA tegevuspiirkonnas või selle osas valitsevad elamistingimused on kehvemad võrreldes nendega, mis isikul võiks olla, kui talle oleks mõnes liikmesriigis antud pagulasseisund, ei ole piisav järeldamaks, et see isik oli sunnitud sellest piirkonnast lahkuma.[45] Teiselt poolt näib mulle, et ei ole võimalik välistada, et teatud olukordades võivad need üldised elamistingimused muutuda sedavõrd väljakannatamatuks, et neid saab pidada „alandavaks“ iga seal elava Palestiina päritolu kodakondsuseta isiku jaoks (a). Selle skaala kahe otsa vahel sõltub see, kas asjaomast isikut saab samade (kuigi vähem raskete) üldiste elamistingimuste tõttu käsitada nii, et ta on „sunnitud“ lahkuma UNRWA tegevuspiirkonnast, nagu ma edaspidi selgitan, sellest, kas ta kuulub eriti haavatavasse rühma (b) või kas teda tuleb pidada eriti haavatavaks või eriti mõjutatud isikuks tema isikliku olukorra tõttu (c).

a) Olukorrad, kus üldised elamistingimused on kõigi jaoks „alandavad“

78. Tuletan meelde, et muu hulgas kohtuotsuses Elgafaji on Euroopa Kohus seoses küsimusega, kas täiendav kaitse on võimalik anda riigisisesest või rahvusvahelisest relvastatud kokkupõrkest tingitud juhusliku vägivalla tõttu, leidnud et esinevad olukorrad, mille puhul on juhusliku välivalla tase sedavõrd kõrge, et on mõjuv põhjus arvata, et tsiviilisik seisaks asjaomasesse riiki või piirkonda tagasipöördumisel pelgalt selle riigi või piirkonna territooriumil viibimise tõttu reaalselt silmitsi suure ja individuaalse ohuga tema elule.[46]

79. Lisaks sellele on Euroopa Kohus kohtuotsuses Jawo juba tunnustanud (kuigi mitte veel direktiivi 2011/95 artikli 12 lõike 1 punkti a kohaldamise kontekstis),[47] et teatud geograafilistes piirkondades võib praktikas esineda selliseid olulisi toimimisprobleeme või süsteemseid puudusi, et on olemas tõsine oht, et rahvusvahelise kaitse taotlejaid koheldakse sellesse piirkonda üleandmise või tagasisaatmise korral viisil, mis ei ole kooskõlas harta artikliga 4. Sellisel juhul on varjupaigataotleja üleandmised või tagasisaatmised nendesse geograafilistesse piirkondadesse seal valitsevate üldiste elamistingimuste tõttu lihtsalt välistatud,[48] ilma et need isikud peaksid tõendama, et nad kuuluvad eriti haavatavasse varjupaigataotlejate rühma (näiteks seetõttu, et nad on lapsed) või et nad on eriti haavatavad nende isiklike asjaolude tõttu (näiteks haiguse tõttu) või et on eriti tõenäoline, et need üldised tingimused mõjutavad neid nende isiklike asjaolude tõttu (näiteks seetõttu, et nende maja asub piirkonnas, mille puhul on eriti suur vägivallaaktide sihtmärgiks sattumise tõenäosus).

[45] Vt selle kohta 5. oktoobri 2023. aasta kohtuotsus SW (Palestiina päritolu kodakondsuseta isiku pagulasseisund) (C-294/22, EU:C:2023:733, punkt 45).

[46] Vt selle kohta 17. veebruari 2009. aasta kohtuotsus (C-465/07, EU:C:2009:94, punkt 43). Vt ka 10. juuni 2021. aasta kohtuotsus Bundesrepublik Deutschland (mõiste „suur ja individuaalne oht“) (C-901/19, EU:C:2021:472, punktid 27 ja 28) ning hiljutine 9. novembri 2023. aasta kohtuotsus Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (mõiste „suur kahju“) (C-125/22, EU:C:2023:843, punktid 40 ja 41).

[47] Vt 19. märtsi 2019. aasta kohtuotsus (C-163/17, EU:C:2019:218). See kohtuotsus puudutas küsimust, kas harta artikkel 4 võib välistada taotleja üleandmise liikmesriigile, kes vastutab tema rahvusvahelise kaitse taotluse menetlemise eest, kuna selle liikmesriigi varjupaigamenetluses ja vastuvõtutingimustes on väidetavalt süsteemseid puudusi. Vt sama küsimuse kohta ka 21. detsembri 2011. aasta kohtuotsus N.S. jt (C-411/10 ja C-493/10, EU:C:2011:865, punktid 81 ja 86–94).

[48] Vt 19. märtsi 2019. aasta kohtuotsus Jawo (C-163/17, EU:C:2019:218, punkt 85).

80. Sellise üldise keelu võib kaasa tuua üksnes eriti raske olukord. Euroopa Kohus on leidnud, et eriti suure raskusastmega ei ole tegemist olukordades, mida iseloomustab üksnes suur ebakindlus või üldiste elutingimuste märkimisväärne halvenemine.[49] Nõutav on see, et esineb tõsine oht, et sellesse piirkonda tagasi pöörduvad isikud satuvad nende oluliste toimimisprobleemide või süsteemsete puuduste tõttu äärmuslikku majanduslikku puudusesse, mille puhul ei ole võimalik rahuldada oma kõige esmasemaid vajadusi, nagu muu hulgas enda toitmine, pesemine ja majutamine, ning mis kahjustaks nende füüsilist või vaimset tervist või asetaks nad alandavasse olukorda, mis rikub inimväärikust.[50]

81. Leian, et samale loogikale on võimalik tugineda ka direktiivi 2011/95 artikli 12 lõike 1 punkti a kohaldamise kontekstis. Esiteks on harta artikkel 4 üldkohaldatav säte, mistõttu ei ole selle sätte tõlgendamine Euroopa Kohtu poolt piiratud konkreetse teisese õiguse aktiga. Teiseks ei saa välistada, et UNRWA tegevuspiirkonna puhul (*in casu* Gaza sektoris) võib tegemist olla sellise raskusega süsteemsete puudustega (näiteks relvastatud kokkupõrke või sõjalise blokaadi või – kui kasutada eelotsusetaotluse esitanud kohtu sõnastust – „seni mitte kunagi esinenud humanitaarkriisi“ tõttu), et sinna tagasi saadetud isik satuks – pelgalt selle piirkonna territooriumil viibimise tõttu – äärmuslikku majanduslikku puudusesse, mis ei võimalda tal täita oma kõige esmasemaid vajadusi, nagu eelkõige enda toitmine, pesemine ja majutamine, ning mis kahjustaks tema füüsilist või vaimset tervist või asetaks ta alandavasse olukorda, mis rikub inimväärikust ja seega harta artiklit 4.

82. Sellisel juhul olen seisukohal, et piisab tõenditest selliste üldiste elamistingimuste kohta, kuivõrd taotlejatelt ei saa nõuda, et nad tõendaksid, et need üldised tingimused on nende jaoks individuaalselt „alandavad“ (näiteks nende erilise haavatavuse tõttu) või et need tingimused puudutavad neid eriliselt konkreetselt neile omaste asjaolude tõttu (näiteks asjaolu tõttu, et nende maja asub tänaval, mis on rakettide korrapäraseks sihtmärgiks – nagu see tundub olevat SNi ja LNi puhul).[51]

83. Küll aga tuleb ikkagi kindlaks teha, et üldisi elamistingimusi saab tõepoolest käsitada põhimõtteliselt *kõigi* jaoks „alandavana“ ja seetõttu harta artikliga 4 vastuolus olevana, sest need on sedavõrd rasked, et võivad puudutada inimesi nende isiklikust olukorrast ja identiteedist olenemata. Kui see on nii, saab asuda seisukohale, et esiteks on iga sinna tagasi pöörduma kohustatud taotleja isiklik turvalisus tõsises ohus (esimene nõue, millele ma viitasin eespool punktis 62), ning et teiseks ei suuda UNRWA tagada, et sellise isiku elamistingimused oleksid vastavuses talle usaldatud ülesandega, milleks on tagada nende põhivajaduste rahuldamise kaudu „elamisväärsed“ elamistingimused (teine nõue). Järelikult tuleb leida, et selle asutuse kaitset või abi tuleb pidada sellise taotleja suhtes direktiivi 2011/95 artikli 12 lõike 1 punkti a tähenduses „lakanuks“.

b) Olukorrad, kus taotleja peab näitama, et ta kuulub eriti haavatavasse rühma

84. Nüansirikkam lähenemine on minu hinnangul vajalik olukordades, mis ei saavuta eelmises jaotises nimetatud raskusastet. Olukordades, mille puhul ei ole tegemist piisavalt tõsiste süsteemsete puudustega mille korral saab põhimõtteliselt *kõigi* inimeste elamistingimusi käsitada „alandavana“ ja seega harta artikliga 4 vastuolus olevana, võib sellegipoolest olla tegemist

[49] *Ibid*., punkt 91.

[50] *Ibid*., punktid 92 ja 93.

[51] Vt analoogia alusel 9. novembri 2023. aasta kohtuotsus Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (mõiste „suur kahju“) (C-125/22, EU:C:2023:843, punkt 41 ja seal viidatud kohtupraktika).

„alandavate elamistingimustega“ teatud eriti haavatavate isikute rühmade jaoks (või teatud eriti haavatavate isikute jaoks, nagu ma selgitan järgmises jaotises), mis ei võimalda neil rahuldada oma kõige esmasemaid vajadusi.

85. Sellega seoses soovib eelotsusetaotluse esitanud kohus teada eelkõige seda, kas asjaolu, et taotleja on *laps*, mõjutab raskusastet, mis on vajalik selleks, et Gaza sektori üldisi elutingimusi saaks pidada „alandavaks“.

86. Rõhutan, et Euroopa Kohus on leidnud, et selle hindamine, kas esineb „talle reaalne oht saada koheldud ebainimlikult või alandavalt harta artikli 4 tähenduses“, sõltub tõepoolest asjasse puutuva varjupaigataotleja erilisest haavatavusest.[52] Lisaks sellele on EIK tunnustanud, et hinnang selle minimaalse raskusastme kohta, mida väärkohtlemine peab saavutama, et kuuluda EIÕK artikli 3 kohaldamisalasse, on „oma olemuselt suhteline“.[53]

87. Seoses lastega on Euroopa Inimõiguste Kohus EÕIK artikli 3 tõlgendamist puudutavas kohtupraktikas korduvalt rõhutanud, et lapsed on eriti haavatav rühm, kellel on konkreetsed vajadused, mis erinevad täiskasvanute vajadustest eelkõige seoses ohutuse ja turvalisusega.[54] See kohtupraktika kajastub mitmes liidu varjupaigaõiguse õigusaktis, sest liikmesriigid on näiteks kohustatud tagama, et elamistingimused, mis on lastel pärast pagulasseisundi saamist[55] ja kuni otsuse tegemiseni selle kohta, kas neile tuleb anda rahvusvaheline kaitse, oleksid vastavuses nende vajadustega ja peegeldaksid nende erilist haavatavust[56]. Niisiis näib olevat üldtunnustatud, et elamistingimusi, mida ei saa pidada „alandavaks“ täiskasvanute jaoks, võib sellegipoolest pidada alandavaks laste kui rühma jaoks.[57]

88. Nendest kaalutluste tõttu on selge, et teatud olukordades võib üldisi elamistingimusi – mis ei ole küll piisavalt halvenenud, et tekitada tõsist ohtu tõsise kahju tekkimiseks praktiliselt iga inimese jaoks – siiski käsitada nii, et *iga* laps võib sattuda tõsise kahju tekkimise ohtu, mis on vastuolus harta artikliga 4, kuna lapsed moodustavad eriti haavatava varjupaigataotlejate rühma.

89. Sellisel juhul leian, et isikud, kes kuuluvad sellesse eriti haavatavasse rühma (või mõnda muusse eriti haavatavasse rühma), ei pea tõendama, et üldised elamistingimused on nende jaoks individuaalselt „alandavad“ ja seetõttu vastuolus harta artikliga 4, seni, kuni on võimalik tõendada esiteks, et need üldised elamistingimused on piisavalt halvad, et neid saab pidada „alandavaks“ kõigi sellese rühma kuuluvate inimeste jaoks, ja teiseks, et taotleja asjasse puutuvad isiklikud asjaolud (näiteks vanus, sugu või konkreetne seisund või puue) annab talle õiguse kuuluda sellesse rühma.

[52] Vt selle kohta 16. veebruari 2017. aasta kohtuotsus C. K. jt (C-578/16 PPU, EU:C:2017:127, punkt 73).

[53] Vt muu hulgas EIK 25. aprilli 1978. aasta kohtuotsus Tyrer *vs.* Ühendkuningriik (CE:ECHR:1978:0425JUD000585672, punkt 30).

[54] Vt EIK 4. novembri 2014. aasta kohtuotsus Tarakhel *vs.* Šveits (CE:ECHR:2014:1104JUD00292171, punkt 99). Sellega seoses tuletas EIK meelde, et lastel on konkreetsed vajadused, mis on seotud eelkõige nende vanuse ja iseseisvuse puudumisega, aga ka nende varjupaigataotleja seisundiga.

[55] Vt direktiivi 2011/95 artikli 20 lõige 3, milles on sätestatud, et lapsed on (muu hulgas koos puudega inimeste, eakate ja rasedatega) „haavatavad isikud“. Komisjon leiab, et see säte ei ole kohaldatav sellises olukorras nagu põhikohtuasjas. Ta rõhutab, et artikli 20 lõige 3 kuulub direktiivi 2011/95 VII peatükki. See peatükk, mille pealkiri on „Rahvusvahelise kaitse sisu“ (ja millesse artikli 12 lõike 1 punkt a ei kuulu), on seotud tagatistega, mida liikmesriigid peavad kehtestama pärast seda, kui isikule on antud pagulasseisund, mitte enne seda. Minu hinnangul ei tähenda see aga seda, et sellele sättele ei saa tugineda, et ilmestada asjaolu, et alaealisi tunnustatakse üldiselt kui varjupaigataotlejate eriti haavatavat rühma.

[56] Vt selle kohta Euroopa Parlamendi ja nõukogu 26. juuni 2013. aasta direktiivi 2013/33/EL, millega sätestatakse rahvusvahelise kaitse taotlejate vastuvõtu nõuded (ELT 2013, L 180, lk 96), artikkel 21.

[57] Lisan, et direktiivi 2011/95 põhjenduses 18 on sedastatud, et „liikmesriigid [peaksid selle] direktiivi rakendamisel silmas pidama eelkõige lapse huve“ ning et „[l]apse huvide hindamisel peaksid liikmesriigid eeskätt võtma nõuetekohaselt arvesse perekonna ühtsuse, alaealise heaolu ja sotsiaalse arengu, turvalisuse ja ohutuse kaalutlusi ning alaealise arvamust vastavalt tema vanusele ja küpsusele“. See põhjendus kajastab harta artikli 24 lõike 2 sisu, mida tuleb järgida *kõigis* lastega seotud toimingutes.

c) Olukorrad, kus asjasse puutuv isik peab näitama, et ta on eriliselt haavatav või on üldistest elamistingimustest eriliselt puudutatud oma isiklikust olukorrast tulenevalt

90. Nagu ma eespool punktis 84 viitasin, nähtub Euroopa Kohtu praktikast, et esineb ka teatud olukordi, mille puhul ei käsitata üldisi elamistingimusi sisuliselt kõigi või vähemalt ühe eriti haavatava isikute rühma jaoks „alandavana" ja seega harta artikliga 4 vastuolus olevatena. Küll aga võib nendes olukordades sellegipoolest olla tegemist „alandavate elamistingimustega" teatud isikute jaoks, keda tuleb käsitada eriliselt haavatavana nende isikliku olukorra tõttu[58] või keda samad üldised elamistingimused puudutavad eriliselt konkreetselt neile omaste asjaolude tõttu (näiteks asjaolu tõttu, et nende maja asub tänaval, mis on rakettide korrapäraseks sihtmärgiks). Tõepoolest, nagu kohtujurist Wathelet on selgitanud, „oleks [harta artikli 4] absoluutse iseloomuga ilmselgelt vastuolus, kui liikmesriigid võiksid jätta tähelepanuta varjupaigataotleja ebainimliku või alandava kohtlemise reaalse ja tõendatud ohu väitega, et see ei tulene […] süsteemsetest vigadest".[59]

91. Euroopa Kohus on seda põhjendust direktiivi 2011/95 artikli 12 lõike 1 punkti a kohaldamise kontekstis juba kohaldanud. Tõepoolest, kohtuotsuses SW (Palestiina päritolu kodakondsuseta isiku pagulasseisund), mis puudutas eriti rasket haigust põdevat isikut, jõudis ta järeldusele, et UNRWA kaitse või abi tuleb lugeda „lakanuks", kui see asutus ei ole võimeline tagama sellisele isikule sellise arstiabi ja ravi kättesaadavust, ilma milleta ähvardaks teda reaalne oht surra või reaalne oht tervisliku seisundi oluliseks, kiireks ja pöördumatuks halvenemiseks või oodatava eluea oluliseks lühenemiseks.[60]

92. Sellistes olukordades nagu see, mille suhtes tehti kohtuotsus SW (Palestiina päritolu kodakondsuseta isiku pagulasseisund), ei olnud UNRWA tegevuspiirkonna ühes osas valitsevad üldised elamistingimused iseenesest piisavalt rasked, et oleks võimalik tõendada harta artikliga 4 vastuolus oleva kohtlemise esinemine igaühe või isegi konkreetse isikute rühma suhtes. Asjaomane isik tõendas, et talle eriomased isiklikud asjaolud tegid ta eriliselt haavatavaks ning muutsid need üldised elamistingimused talle individuaalselt talumatuks ja „alandavaks" (ja seetõttu selle sättega vastuolus olevaks).

2. … kuid individuaalse analüüsi vajalikkus kõigil juhtudel

93. Nagu ma just eespool üksikasjalikult selgitasin, on olemas kolm võimalikku stsenaariumi, mille korral saab UNRWA kaitset või abi lugeda „lakanuks" selle asutuse suutmatuse tõttu tagada tema kaitset või abi kasutanud Palestiina päritolu kodakondsuseta isikule elamisväärsed elutingimused, tagades sisuliselt, et rahuldatud on nende põhivajadused, nagu enda toitmine, pesemine ja majutamine.

[58] Euroopa Kohus on sisuliselt leidnud, et olukorda, mis ei kujuta endast äärmuslikku majanduslikku puudust kõigi jaoks, võib sellegipoolest käsitada sellisena seoses taotlejaga, kes suudab tõendada, et esinevad talle ainuomased erandlikud asjaolud, mis viitavad sellele, et ta on eriliselt haavatav (vt selle kohta 19. märtsi 2019. aasta kohtuotsus Jawo, C-163/17, EU:C:2019:218, punkt 95). Vt ka 16. veebruari 2017. aasta kohtuotsus C. K. jt (C-578/16 PPU, EU:C:2017:127, punkt 73), mis puudutas varjupaigataotlejat, kellel on eriti tõsine psühhiaatriline seisund, nimelt sünnitusjärgne depressioon ja aeg-ajalt esinev kalduvus enesetapule. Sellega seoses tuletan samuti meelde, et EIK on seoses EIÕK artikliga 3 leidnud, et see, kas väärkohtlemine, mis on toimunud või mille ohvriks langemise ohus isik on, saavutab nõutava raskuse, sõltub „juhtumi kõigist asjaoludest, nagu sellise kohtlemise kestus, selle füüsiline ja vaimne mõju ning mõningatel juhtudel ohvri sugu, iga ja tervislik seisund" (vt EIK 4. novembri 2014. aasta otsus Tarakhel *vs.* Šveits, CE:ECHR:2014:1104JUD002921712, punkt 118).

[59] Vt kohtujurist Wathelet' ettepanek kohtuasjas Jawo (C-163/17, EU:C:2018:613, punkt 86).

[60] Vt 5. oktoobri 2023. aasta kohtuotsus SW (Palestiina päritolu kodakondsuseta isiku pagulasseisund) (C-294/22, EU:C:2023:733, punktid 46 ja 48 ning resolutsioon).

94. Minu arvates see, milline kaal on ühelt poolt UNRWA tegevuspiirkonnas või selle osas valitsevatel üldistel elamistingimustel ja teiselt poolt asjasse puutuvate inimeste isiklikul olukorral, oleneb sellest, milline neist kolmest stsenaariumist kohaldub. Kahe esimese stsenaariumi puhul *ei* ole vaja tõendada, et need üldised elamistingimused on asjasse puutuva isiku jaoks individuaalselt „alandavad“, sest need tingimused on sedavõrd rasked, et neid saab pidada „alandavaks“ ja seega harta artikliga 4 vastuolus olevaks kõigi või eriti haavatavate isikute rühma jaoks, kuhu see isik kuulub. Kolmanda stsenaariumi puhul aga tuleb üldiste elamistingimuste „alandavat“ olemust tõendada individuaalselt, tuginedes asjasse puutuva isiku erilisele haavatavusele või muudele erilistele asjaoludele, mis on talle omased.

95. Soovin lisaks veel märkida, et kuigi UNRWA tegevuspiirkonnas või selle osas valitsevad üldised elamistingimused on alati asjasse puutuvad, et hinnata, kas selle asutuse kaitse või abi on direktiivi 2011/95 artikli 12 lõike 1 punkti a tähenduses „lakanud“, saab neid arvesse võtta üksnes *individuaalse analüüsi* kontekstis. Tegelikult on Euroopa Kohus seda tingimust oma kohtuotsuses Abed El Karem El Kott jt juba rõhutanud.[61] Ta leidis, et kui pädevad riigisisesed ametiasutused püüavad teha kindlaks, ega isikul ei olnud põhjustel, mis ei allu tema kontrollile ega sõltu tema tahtest, enam tegelikult võimalik kasutada UNRWA kaitset või abi, peavad need ametiasutused hindama *individuaalselt* kõiki asjakohaseid tegureid.

96. Selle kohtupraktika tõttu nõustun ma seega komisjoniga, et üldist laadi asjaolusid, mis on seotud UNRWA tegevuspiirkonnas või selle osas (käesoleval juhul Gaza sektoris) valitsevate üldiste elamistingimustega, tuleb individuaalse analüüsi käigus alati arvesse võtta. Isegi esimese stsenaariumi puhul ei anta pagulasseisundit automaatselt kõigile. Nagu ma juba viitasin eespool käesoleva ettepaneku punktis 83, peavad asjasse puutuvad isikud ikkagi seda seisundit taotlema ning juhtumipõhiselt tuleb analüüsida mitte üksnes seda, et nad on asjasse puutuvas piirkonnas (või selle ühes osas) tegelikult kasutanud UNRWA kaitset või abi, vaid ka seda, et konkreetsel ajal oli selles piirkonnas valitsevaid üldisi elamistingimusi võimalik käsitada sisuliselt kõigi jaoks „alandavana“, mistõttu on mõjuv põhjus arvata, et taotleja seisab pelgalt sellel territooriumil viibimise tõttu reaalselt silmitsi harta artikliga 4 vastuolus oleva ohuga, ilma et ta peaks tõendama, et ta tagasipöördumise korral sellist kahju kannab.

97. On oluline rõhutada sellise individuaalse analüüsi vajalikkust. Kui sellist tingimust ei oleks, oleks direktiivi 2011/95 artikli 12 lõike 1 punktiga a kehtestatud süsteem mõnes mõttes samaväärne direktiiviga 2001/55/EÜ[62] kehtestatud süsteemiga, mis annab ajutise kaitse (teistsugune kaitse vorm, mis on erinev ja vähem ulatuslik kui pagulasseisundist või täiendavast kaitsest tulenev kaitse) ümberasustatud isikute massilise sissevoolu korral, ilma et need isikud peaksid esitama individuaalse taotluse ja seega läbima individuaalse hindamise. See direktiiv on ette nähtud kohaldamiseks ainult teatud piiratud olukordades ja ainult pärast Euroopa Liidu Nõukogu ametlikku otsust (selline otsus võeti näiteks hiljuti vastu nende ümberasustatud isikute suhtes, kes pidid Venemaa relvajõudude sõjalise sissetungi tõttu lahkuma Ukrainast 24. veebruaril 2022 või pärast seda).[63] Minu arvates ei saa direktiivi 2011/95 artikli 12 lõike 1 punktiga a kehtestatud mehhanism asendada direktiiviga 2001/55 kehtestatud mehhanismi.

[61] Vt selle kohtuotsuse punkt 64.

[62] Nõukogu 20. juuli 2001. aasta direktiiv miinimumnõuete kohta ajutise kaitse andmiseks ümberasustatud isikute massilise sissevoolu korral ning meetmete kohta liikmesriikide jõupingutuste tasakaalustamiseks nende isikute vastuvõtmisel ning selle tagajärgede kandmisel (EÜT 2001, L 212, lk 12; ELT eriväljaanne 19/04, lk 162).

[63] Vt nõukogu 4. märtsi 2022. aasta rakendusotsus (EL) 2022/382, millega määratakse kindlaks Ukrainast lähtuva põgenike massilise sissevoolu olemasolu direktiivi 2001/55 artikli 5 tähenduses ning nähakse selle tulemusena ette ajutine kaitse (ELT 2022, L 71, lk 1).

98. Tuletan lisaks meelde, et – nagu ma eespool punktis 38 juba selgitasin – pädevad riigisisesed ametiasutused peavad enne direktiivi 2011/95 artikli 12 lõike 1 punkti a kohaldamise kaudu pagulasseisundi andmist igal juhul kindlaks tegema, et asjasse puutuvad isikud ei kuulu selle direktiivi artikli 12 lõike 1 punktis b ning lõigetes 2 ja 3 sätestatud välistamise aluste kohaldamisalasse.[64] Nendes sätetes on sisuliselt ette nähtud, et pagulasseisundit ei anta Palestiina päritolu kodakondsuseta isikule (isegi kui ta on kasutanud UNRWA kaitset või abi), kui on mõjuv põhjus arvata, et ta on toime pannud või õhutanud teatud kuritegusid (rahuvastased kuriteod, sõjakuriteod, inimsusevastased kuriteod, rasked mittepoliitilised kuriteod väljaspool varjupaigariiki või muud ÜRO põhimõtetega vastuolus olevad teod) või muul viisil osalenud nende toimepanemises. Minu hinnangul hõlmab see terroriaktide toimepanemist ja mis tahes kujul osalemist selliste tegude toimepanemises või nende toimepanemisele õhutamist (näiteks hiljutise näitena rünnakud, mille Hamas pani toime Iisraeli vastu).

99. Sellest tuleneb, nagu Euroopa Kohus on juba leidnud, et asjaolu, et Palestiina päritolu kodakondsuseta isikutel on olemas *ipso facto* õigus direktiivist 2011/95 tulenevatele hüvedele selle direktiivi artikli 12 lõike 1 punkti a tähenduses, juhul kui UNRWA kaitse või abi lakkab, ei tähenda tingimusteta õigust pagulasseisundi andmisele.[65]

C. Neljas küsimus: direktiivi 2011/95 artikli 12 lõike 1 punkti a ja täiendava kaitsega seotud sätete omavaheline suhe

100. Nagu ma aru saan, puudutab neljas küsimus – mille eesmärki ja tähendust on, pean tunnistama, esmapilgul üsna raske lahti mõtestada – direktiivi 2011/95 artikli 12 lõike 1 punkti a, mis annab Palestiina päritolu kodakondsuseta isikutele teatud tingimustel võimaluse saada *ipso facto* pagulasseisund, ja selle õigusakti nende sätete omavahelist seost, mis puudutavad „täiendavat kaitset“, mis on, nagu ma juba eespool käesoleva ettepaneku punktis 71 nimetasin, pagulasseisundiga võrreldes rahvusvahelise kaitse erinev (ja vähem ulatuslik)[66] vorm.

101. Eelkõige soovib eelotsusetaotluse esitanud kohus teada esiteks seda, kas muu hulgas harta artikli 19 lõikes 2 ette nähtud tagasi- ja väljasaatmise lubamatuse põhimõte on kohaldatav olukorras, kus Palestiina päritolu kodakondsuseta isikul, kellel küll ei ole õigust pagulasseisundile direktiivi 2011/95 artikli 12 lõike 1 punkti a tähenduses, on direktiivi artikli 15 punkti b alusel õigus täiendavale kaitsele. Sellise isiku õigus täiendavale kaitsele tugineks asjaolule, et UNRWA tegevuspiirkonda tagasipöördumisel satuks ta äärmuslikku majanduslikku puudusesse sarnaselt sellega, mida on kirjeldatud eespool käesoleva ettepaneku punktis 81.

102. Teiseks soovib see kohus, et Euroopa Kohus selgitaks, kas selle kontrollimisel, kas isik vastab pagulasseisundi saamiseks direktiivi 2011/95 artikli 12 lõike 1 punktis a nimetatud tingimustele, peavad pädevad riigisisesed ametiasutused arvesse võtma nii tagasi- ja väljasaatmise lubamatuse põhimõtet kui ka asjaolusid, mis on olulised selle kindlakstegemisel, kas tal on õigus täiendavale kaitsele direktiivi artikli 15 punkti b alusel.

[64] Vt selle kohta 25. juuli 2018. aasta kohtuotsus Alheto (C-585/16, EU:C:2018:584, punkt 86 ja seal viidatud kohtupraktika).

[65] Vt kohtuotsus Abed El Karem El Kott jt, punkt 75.

[66] Näiteks võib elamisluba olla lühem (vt direktiivi 2011/95 artikkel 24). Samuti saavad liikmesriigid piirata juurdepääsu sotsiaalkindlustusele (vt sama direktiivi artikkel 29).

103. Nagu ma selgitasin oma ettepanekus kohtuasjas SW (Palestiina päritolu kodakondsuseta isiku pagulasseisund),[67] puudutab direktiivi 2011/95 kohaldamisel Palestiina päritolu kodakondsuseta isikute suhtes kohaldatav erirežiim üksnes võimalust saada pagulasseisund, mitte täiendava kaitse andmist.[68] Seega saavad need isikud sarnaselt teiste varjupaigataotlejatega taotleda selle direktiivi artikli 18 alusel täiendava kaitse seisundit ja nad ei ole selle seisundi kohaldamisalast välja jäetud.

104. Tingimused, mis peavad olema täidetud selleks, et isikul oleks täiendava kaitse saamise õigus, on välja toodud direktiivi 2011/95 II ja V peatükis. Sisuliselt tuleb tõendada, et asjasse puutuv isik seisab silmitsi tegeliku ohuga kannatada tõsist kahju. „Tõsine kahju“ on määratletud selle direktiivi artiklis 15 ja seisneb „surmanuhtluses või hukkamises“ (artikli 15 punkt a), „piinamises või ebainimlikus või väärikust alandavas kohtlemises või karistamises […] päritoluriigis“ (artikli 15 punkt b) või „suures ja individuaalses ohus [taotleja] elule või isikupuutumatusele juhusliku vägivalla tõttu rahvusvahelise või riigisisese relvastatud kokkupõrke puhul“ (artikli 15 punkt c).

105. Nendest asjaoludest lähtudes on minu jaoks selge, et selle kahju tase, mis Palestiina päritolu kodakondsuseta isikule asjasse puutuvasse UNRWA tegevuspiirkonda tagasipöördumisel osaks langeks, võib tõesti ületada direktiivi 2011/95 artiklis 15 nimetatud „tõsise kahju“ künnise, näiteks seetõttu, et see kujutab endast „piinamist või ebainimlikku või alandavat kohtlemist või karistamist“ (artikli 15 punkt b) ning on *samal ajal* piisavalt tõsine, et järeldada, et UNRWA kaitse või abi tema suhtes on selle direktiivi artikli 12 lõike 1 punkti a tähenduses „lakanud“. Mõlemad korrad („pagulase“ seisundi saamiseks artikli 12 lõike 1 punkti a alusel või „täiendava kaitse“ seisundi saamiseks artikli 15 punkti b alusel) lubavad sisuliselt arvesse võtta sarnast kahju taset ehk „ebainimlikku või alandavat kohtlemist“, mis on harta artikliga 4 vastuolus.

106. Lisaks sellele on Euroopa Kohus seoses direktiivi 2011/95 artikli 15 punktiga c oma kohtuotsuses Elgafaji[69] selgitanud, et kuigi riigi üldise olukorraga seotud ohtude olemasolu ei ole põhimõtteliselt piisav tõendamaks, et täiendava kaitse saamise tingimused on konkreetse isiku suhtes täidetud, esineb ka mõni erand. Tõepoolest, teatud olukordades võib relvastatud kokkupõrget iseloomustava juhusliku vägivalla tase olla nii kõrge, et rahvusvahelist kaitset taotlev isik ei ole kohustatud esitama tõendeid, et oht ähvardab teda konkreetselt talle omaste asjaolude tõttu. Sellega seoses on Euroopa Kohus lähtunud sisuliselt samast loogikast kui see, mille ma esitasin eelmises jaotises. Mida rohkem on taotleja võimeline tõendama, et ta on eriliselt puudutatud konkreetselt talle omaste asjaolude tõttu, seda madalam on täiendava kaitse saamiseks nõutud juhusliku vägivalla tase. Järelikult saab selleks, et kaitsta juhusliku vägivallaga silmitsi seisvat Palestiina päritolu kodakondsuseta isikut, tugineda mõlemale korrale (et saada „pagulase“ seisund direktiivi 2011/95 artikli 12 lõike 1 punkti a alusel või „täiendava kaitse“ seisund artikli 15 punkti c alusel).

107. Küll aga on need kaks seisundit nendest sarnasustest hoolimata teineteist välistavad. Lisaks sellele, et isik ei saa samal ajal mõlemast seisundist kasu saada, tuleb need seisundid alati anda teineteisest sõltumatult. Sellest tuleneb, et selleks, et teha kindlaks, kas isikul on *ipso facto* õigus pagulasseisundile direktiivi 2011/95 artikli 12 lõike 1 punkti a alusel, ei pea pädevad liikmesriigi ametiasutused analüüsima, kas asjasse puutuva isiku puhul on täidetud „täiendava kaitse“ saamise tingimused.

[67] C-294/22, EU:C:2023:388, punkt 29.

[68] Vt kohtuotsus Abed El Karem El Kott jt, punkt 68.

[69] Vt 17. veebruari 2009. aasta kohtuotsus (C-465/07, EU:C:2009:94, punktid 36, 37 ja 39).

108. Seevastu isik, kelle puhul ei ole täidetud tingimused, mille alusel saab UNRWA kaitset käsitada „lakanuna“ direktiivi 2011/95 artikli 12 lõike 1 punkti a tähenduses, näiteks seetõttu, et ebainimliku või alandava kohtlemise oht, millega ta UNRWA tegevuspiirkonda tagasipöördumisel silmitsi seisaks, ei ole seotud selle asutuse missiooniga,[70] saab sellegipoolest taotleda ja juhul, kui tingimused on täidetud, saada „täiendava kaitse“ seisundi.

109. Lisaks sellele, kui isik, kellel on õigus täiendavale kaitsele, oleks kohustatud pöörduma tagasi UNRWA tegevuspiirkonda ja satuks „alandavatesse elamistingimustesse“ või „äärmuslikku materiaalsesse puudusesse“, on selge, et see rikuks harta artikli 19 lõikes 2 sätestatud tagasi- ja väljasaatmise lubamatuse põhimõtet. Tuletan meelde, et selle põhimõtte kohaldamine ei ole piiratud isikutega, kellel on õigus pagulasseisundile.[71] Järelikult on tagasi- ja väljasaatmise lubamatuse põhimõte kohaldatav – ja seda tuleb järgida – olenemata konkreetsest seisundist (pagulasseisund või täiendava kaitse seisund), millele asjasse puutuval isikul võib õigus olla.

V. Ettepanek

110. Esitatud kaalutlustest lähtudes teen Euroopa Kohtule ettepaneku vastata Administrativen sad Sofia-gradi (Sofia halduskohus, Bulgaaria) eelotsuse küsimustele järgmiselt:

1. Euroopa Parlamendi ja nõukogu 13. detsembri 2011. aasta direktiivi 2011/95/EL, mis käsitleb nõudeid, millele kolmandate riikide kodanikud ja kodakondsuseta isikud peavad vastama, et kvalifitseeruda rahvusvahelise kaitse saajaks, ning nõudeid pagulaste või täiendava kaitse saamise kriteeriumidele vastavate isikute ühetaolisele seisundile ja antava kaitse sisule, artikli 12 lõike 1 punkti a koostoimes Euroopa Parlamendi ja nõukogu 26. juuni 2013. aasta direktiivi 2013/32/EL rahvusvahelise kaitse seisundi andmise ja äravõtmise menetluse ühiste nõuete kohta artikli 40 lõikega 3

   tuleb tõlgendada nii, et asjaolu, et teatud asjaolusid, millele tuginevad Palestiina päritolu kodakondsuseta isikud, kes taotlevad direktiivi 2011/95 artikli 12 lõike 1 punkti a alusel pagulasseisundit, on pädevad riigisisesed ametiasutused asjasse puutuvate isikute varasemate taotluste menetlemisel selle direktiivi muude sätete alusel juba analüüsinud, ei vabasta neid ametiasutusi kohustusest neid uuesti analüüsida, kui kontrollitakse seda, kas kaitse või abi on selle sätte tähenduses „lakanud“.

2. Direktiivi 2011/95 artikli 12 lõike 1 punkti a

   tuleb tõlgendada nii, et ei saa välistada, et UNRWA tegevuspiirkonnas või selle ühes osas võib tegemist olla sedavõrd raskete süsteemsete puudustega, et sinna tagasi saadetud isik satuks äärmuslikku majanduslikku puudusesse, mis ei võimalda tal täita oma kõige esmasemaid vajadusi, nagu enda toitmine, pesemine ja majutamine, ning mis kahjustaks tema füüsilist või vaimset tervist või asetaks ta alandavasse olukorda, mis rikub inimväärikust ja seega harta artiklit 4. Selleks, et teha kindlaks, et UNRWA kaitse või abi on selle sätte tähenduses „lakanud“, ei pea asjasse puutuv isik sellises olukorras tõendama, et selles piirkonnas valitsevad

[70] Nagu ma selgitasin eespool punktis 62, on direktiivi 2011/95 artikli 12 lõike 1 punktis a sätestatud hõlmamisklausli kohaldamise teine nõue, et UNRWA-l peab olema võimatu tagada, et asjasse puutuva isiku elamistingimused tema tegevuspiirkonnas on vastavuses talle usaldatud ülesandega. UNRWA ülesanne on tagada tema kaitse alla asetatud isikute põhivajaduste rahuldamise kaudu „elamisväärsed“ elamistingimused. Lihtsa näitena võib tuua, et kui asjasse puutuv isik seisab silmitsi surmanuhtlusega kuriteo toimepanemise eest UNRWA tegevuspiirkonnas kehtivate seaduste tõttu, ei ole see kahju seotud UNRWA ülesandega, kuid võib siiski anda asjasse puutuvale isikule õiguse „täiendavale kaitsele“ selle direktiivi artikli 15 punkti a tähenduses.

[71] Kuna selle kohaselt ei tohi *„[k]edagi* […] tagasi saata, välja saata ega välja anda riiki, kus teda tõsiselt ohustab surmanuhtlus, piinamine või muu ebainimlik või alandav kohtlemine või karistus“ (kohtujuristi kursiiv).

üldised elamistingimused on tema jaoks individuaalselt alandavad, sest üldisi elamistingimusi saab pidada „alandavaks“ põhimõtteliselt kõigi jaoks. Kuid isegi sellistes olukordades ei ole õigus pagulasseisundile tingimusteta. Asjasse puutuv isik peab taotlema rahvusvahelist kaitset. Lisaks sellele on endiselt vaja individuaalset hindamist, et muu hulgas kontrollida, ega ükski kõnealuse direktiivi artikli 12 lõike 1 punktis b ning lõigetes 2 ja 3 sätestatud välistavatest asjaoludest ei kuulu kohaldamisele. See, kas sellel isikul on õigus „täiendavale kaitsele“ selle direktiivi artikli 2 punkti g tähenduses, ei puutu selle hindamise puhul asjasse.