UNIONIN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (suuri jaosto)

17 päivänä kesäkuuta 2010 *

Asiassa C-31/09,

jossa on kyse EY 68 ja EY 234 artiklaan perustuvasta ennakkoratkaisupyynnöstä, jonka Fővárosi Bíróság (Unkari) on esittänyt 15.12.2008 tekemällään päätöksellä, joka on saapunut unionin tuomioistuimeen 26.1.2009, saadakseen ennakkoratkaisun asiassa

Nawras Bolbol

vastaan

Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal,

* Oikeudenkäyntikieli: unkari.

UNIONIN TUOMIOISTUIN (suuri jaosto),

toimien kokoonpanossa: presidentti V. Skouris, jaostojen puheenjohtajat J. N. Cunha Rodrigues (esittelevä tuomari), K. Lenaerts, J.-C. Bonichot ja R. Silva de Lapuerta sekä tuomarit A. Rosas, P. Kūris, J.-J. Kasel ja M. Safjan,

julkisasiamies: E. Sharpston,
kirjaaja: hallintovirkamies B. Fülöp,

ottaen huomioon kirjallisessa käsittelyssä ja 20.10.2009 pidetyssä istunnossa esitetyn,

ottaen huomioon huomautukset, jotka sille ovat esittäneet

– Nawras Bolbol, edustajanaan ügyvéd G. Győző,

– Unkarin hallitus, asiamiehinään R. Somssich, M. Fehér ja K. Borvölgyi,

– Belgian hallitus, asiamiehinään C. Pochet ja T. Materne,

– Saksan hallitus, asiamiehinään M. Lumma ja N. Graf Vitzthum,

– Ranskan hallitus, asiamiehinään E. Belliard, G. de Bergues ja B. Beaupère-Manokha,

– Yhdistyneen kuningaskunnan hallitus, asiamiehenään I. Rao,

– Euroopan komissio, asiamiehinään B. Simon ja M. Condou-Durande,

kuultuaan julkisasiamiehen 4.3.2010 pidetyssä istunnossa esittämän ratkaisuehdotuksen,

on antanut seuraavan

tuomion

1 Ennakkoratkaisupyyntö koskee kolmansien maiden kansalaisten ja kansalaisuudettomien henkilöiden määrittelyä pakolaisiksi tai muuta kansainvälistä suojelua tarvitseviksi henkilöiksi koskevista vähimmäisvaatimuksista sekä myönnetyn suojelun sisällöstä 29.4.2004 annetun neuvoston direktiivin 2004/83/EY (EUVL L 304, s. 12 ja oikaisu EUVL 2005, L 204, s. 24; jäljempänä direktiivi) 12 artiklan 1 kohdan a alakohdan tulkintaa.

2 Tämä pyyntö on esitetty asiassa, jossa kantajana on kansalaisuudeton palestiinalaisnainen Nawras Bolbol ja vastaajana Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal (ulkomaalais- ja kansalaisuusasiainvirasto, jäljempänä BAH) ja jossa on kyse edellä mainitun viranomaisen päätöksestä, jolla hylättiin Bolbolin hakemus pakolaisaseman saamiseksi.

Asiaa koskevat oikeussäännöt

Kansainvälinen oikeus

Pakolaisten oikeusasemaa koskeva yleissopimus

3 Pakolaisten oikeusasemaa koskeva yleissopimus, joka allekirjoitettiin 28.7.1951 Genevessä (Yhdistyneiden Kansakuntien sopimuskokoelma, nide 189, s. 150, nro 2545 (1954)), tuli voimaan 22.4.1954. Sitä on täydennetty 31.1.1967 allekirjoitetulla pakolaisten oikeusasemaa koskevalla pöytäkirjalla, joka tuli voimaan 4.10.1967 (jäljempänä Geneven yleissopimus).

4 Geneven yleissopimuksen 1 artiklan A kohdan 2 kohdan ensimmäisen alakohdan mukaan pakolaisella tarkoitetaan jokaista henkilöä, ”jolla on perusteltua aihetta pelätä joutuvansa vainotuksi rodun, uskonnon, kansallisuuden, tiettyyn yhteiskuntaluokkaan kuulumisen tai poliittisen mielipiteen johdosta, [joka] oleskelee kotimaansa ulkopuolella ja on kykenemätön tai sellaisen pelon johdosta haluton turvautumaan sanotun maan suojaan; tai joka olematta minkään maan kansalainen oleskelee entisen pysyvän asuinmaansa ulkopuolella ja edellä mainittujen seikkojen tähden on kykenemätön tai sanotun pelon vuoksi haluton palaamaan sinne”.

5 Geneven yleissopimuksen 1 artiklan D kohdassa määrätään seuraavaa:

”Tätä yleissopimusta ei sovelleta henkilöihin, jotka nykyisin saavat suojelua tai avustusta muilta Yhdistyneiden Kansakuntien elimiltä tai toimistoilta kuin Yhdistyneiden Kansakuntien pakolaisasiain pääkomissaarilta.

Kun sellainen suojelu tai avustus on jostakin syystä lakannut ilman, että sellaisten henkilöiden asemaa on lopullisesti säännelty Yhdistyneiden Kansakuntien yleiskokouksen hyväksymien voimassa olevien päätöslauselmien mukaisesti, on näillä henkilöillä ipso facto oikeus tämän yleissopimuksen tarjoamiin etuihin.”

Yhdistyneiden Kansakuntien Palestiinan tilanteen sovittelukomissio (UNCCP)

6 Yhdistyneiden Kansakuntien Palestiinan tilanteen sovittelukomissio (UNCCP) perustettiin Yhdistyneiden Kansakuntien yleiskokouksen 11.12.1948 hyväksymällä päätöslauselmalla nro 194 (III). Päätöslauselman 11 kohdan mukaan Yhdistyneiden Kansakuntien yleiskokous

”*päättää*, että pakolaisille on annettava halutessaan mahdollisuus palata koteihinsa mahdollisimman pian ja elää rauhassa naapureidensa kanssa ja että niiden henkilöiden omaisuuden menetyksestä, jotka päättävät olla palaamatta koteihinsa, ja kaikesta kadotetun tai vahingoittuneen omaisuuden menetyksestä on maksettava korvaus silloin, kun kansainvälisen oikeuden periaatteiden nojalla tai kohtuussyistä tästä vastuussa olevien hallitusten tai viranomaisten on korvattava menetys tai vahinko;

määrää [UNCCP]:n toimimaan pakolaisten kotiuttamisen ja uudelleen asettautumisen helpottamiseksi sekä heidän taloudellisen ja sosiaalisen tilanteensa kohentamiseksi sekä korvausten maksamiseksi ja olemaan tiiviissä yhteistyössä Yhdistyneiden Kansakuntien palestiinalaispakolaisten avun johtajan ja hänen välityksellään muiden asianmukaisten Yhdistyneiden Kansakuntien elinten ja toimistojen kanssa".

Yhdistyneiden Kansakuntien Lähi-idässä olevien palestiinalaispakolaisten avustus- ja työelin (UNRWA)

7 Yhdistyneiden Kansakuntien Lähi-idässä olevien palestiinalaispakolaisten avustus- ja työelin (UNRWA) perustettiin 8.12.1949 hyväksytyllä Yhdistyneiden Kansakuntien päätöslauselmalla nro 302 (IV). UNRWA:n toimikautta on jatkettu säännöllisesti, ja sen nykyinen toimikausi päättyy 30.11.2011. UNRWA:n toimialueeseen kuuluvat Libanon, Syyrian arabitasavalta, Jordania, Länsiranta (Itä-Jerusalem mukaan luettuna) ja Gazan alue.

8 Päätöslauselmassa nro 302 (IV) olevan 20 kohdan mukaan Yhdistyneiden Kansakuntien yleiskokous

"*määrää* [UNRWA]:n sopimaan yhteistoiminnasta [UNCCP]:n kanssa, jotta kumpikin näistä kykenisi suorittamaan niille kuuluvat tehtävät parhaalla mahdollisella tavalla, etenkin yleiskokouksen 11.12.1948 hyväksymässä päätöslauselmassa nro 194 (III) olevan 11 kohdan osalta".

9 Yhdistyneiden Kansakuntien yleiskokouksen 4.7.1967 hyväksymässä päätöslauselmassa 2252 (ES-V) olevan 6 kohdan mukaan yleiskokous

”*hyväksyy* ne kiireelliset ja tilapäiset toimenpiteet, joihin [UNRWA]:n päävaltuutettu on ryhtynyt humanitäärisen avun antamiseksi mahdollisuuksien mukaan sellaisille asuinseuduiltaan siirtymään joutuneille henkilöille, jotka tällä hetkellä oleskelevat kyseisellä alueella ja kipeästi tarvitsevat välitöntä apua hiljattaisten vihollisuuksien vuoksi”.

10 Yhdistyneiden Kansakuntien yleiskokouksen 5.12.2008 hyväksymässä päätöslauselmassa nro 63/91 olevien 1–3 kohdan mukaan yleiskokous

”1. *toteaa, ettei* yleiskokouksen päätöslauselmassa 194 (III) olevassa 11 kohdassa tarkoitettua pakolaisten kotiuttamista ja heidän menetystensä korvaamista *ole valitettavasti* vielä tapahtunut ja että tämän vuoksi palestiinalaispakolaisten tilannetta on pidettävä erittäin huolestuttavana ja he tarvitsevat edelleen apua perustarpeidensa täyttämiseen terveyden, koulutuksen ja toimeentulon osalta;

2. *toteaa myös, ettei* [UNCCP] *ole valitettavasti* kyennyt löytämään keinoja viedäkseen eteenpäin päätöslauselmassa 194 (III) olevan 11 kohdan toimeenpanoa, ja kehottaa [UNCCP]:tä toistamiseen jatkamaan tähän tähtääviä ponnisteluja ja antamaan yleiskokoukselle haluamallaan hetkellä, kuitenkin viimeistään 1.9.2009, selvityksen tilanteesta;

3. *korostaa* [UNRWA]:n työn jatkamisen välttämättömyyttä, sen operaatioiden, joiden toteuttamisen on tapahduttava esteettä, merkitystä ja niiden palvelujen tärkeyttä, joilla pyritään turvaamaan palestiinalaispakolaisten hyvinvointi ja inhimillinen kehitys sekä alueen vakaus siihen saakka, kunnes Palestiinan pakolaiskysymys saadaan ratkaistua oikeudenmukaisella tavalla".

Yhdistyneiden Kansakuntien pakolaisasiain päävaltuutetun virasto

11 Yhdistyneiden Kansakuntien yleiskokouksen Yhdistyneiden Kansakuntien pakolaisasiain päävaltuutetun viraston (UNHCR) perussäännöstä 14.12.1950 hyväksymän päätöslauselman nro 428 (V) liitteessä olevan 7 kohdan c alakohdan mukaan Yhdistyneiden Kansakuntien pakolaisasiain päävaltuutetun toimivalta ei, sellaisena kuin se on määritelty tässä perussäännössä, ulotu "henkilöihin, jotka saavat edelleen suojelua tai avustusta muilta YK:n elimiltä tai toimistoilta".

Unionin säännöstö

12 Direktiivin toisessa ja kolmannessa perustelukappaleessa todetaan seuraavaa:

"(2) Eurooppa-neuvosto päätti Tampereella 15 ja 16 päivänä lokakuuta 1999 pidetyssä erityiskokouksessaan pyrkiä kohti yhteistä eurooppalaista turvapaikkajärjestelmää, joka perustuu – – Geneven yleissopimuksen – – täysimääräiseen ja kokonaisvaltaiseen soveltamiseen, ja näin vahvistaa palauttamiskiellon periaatteen ja varmistaa, ettei ketään palauteta vainottavaksi.

(3) Geneven yleissopimus – – [on] pakolaisten suojelua koskevan kansainvälisen oikeudellisen järjestelmän kulmakivi.”

13 Direktiivin kuudennessa perustelukappaleessa todetaan seuraavaa:

”Tämän direktiivin päätavoitteena on toisaalta varmistaa se, että jäsenvaltioissa sovelletaan yhteisiä perusteita kansainvälistä suojelua todella tarvitsevien henkilöiden yksilöimiseen, ja toisaalta se, että nämä henkilöt saavat vähimmäistason mukaiset edut kaikissa jäsenvaltioissa.”

14 Direktiivin kymmenennessä perustelukappaleessa todetaan seuraavaa:

”Tässä direktiivissä kunnioitetaan perusoikeuksia ja noudatetaan Euroopan unionin perusoikeuskirjan periaatteita. Tällä direktiivillä pyritään erityisesti varmistamaan ihmisarvon täysimääräinen kunnioittaminen sekä turvapaikanhakijoiden ja heidän mukanaan tulevien perheenjäsenten oikeus turvapaikkaan.”

15 Direktiivin 16 ja 17 perustelukappale on muotoiltu seuraavasti:

”(16) Olisi laadittava vähimmäisvaatimukset pakolaisaseman määrittelylle ja sisällölle ohjeeksi jäsenvaltioiden toimivaltaisille kansallisille elimille Geneven yleissopimuksen soveltamista varten.

(17) On tarpeen ottaa käyttöön yhteiset perusteet, joiden mukaisesti turvapaikanhakijoille myönnetään Geneven yleissopimuksen 1 artiklassa tarkoitettu pakolaisasema.”

16 Direktiivin 2 artiklan c–e alakohdan mukaan direktiivissä tarkoitetaan

”c) ’pakolaisella’ kolmannen maan kansalaista, jolla on perusteltua aihetta pelätä joutuvansa vainotuksi rodun, uskonnon, kansallisuuden, poliittisten mielipiteiden tai tiettyyn yhteiskunnalliseen ryhmään kuulumisen vuoksi ja joka oleskelee kansalaisuusmaansa ulkopuolella ja on kykenemätön tai sellaisen pelon johdosta haluton turvautumaan sanotun maan suojaan, ja kansalaisuudetonta henkilöä, joka oleskelee entisen pysyvän asuinmaansa ulkopuolella edellä mainittujen seikkojen tähden ja on kykenemätön tai sanotun pelon vuoksi haluton palaamaan sinne ja jota 12 artikla ei koske;

d) ’pakolaisasemalla’ kolmannen maan kansalaisen tai kansalaisuudettoman henkilön tunnustamista pakolaiseksi jäsenvaltiossa;

e) ’henkilöllä, joka voi saada toissijaista suojelua’, kolmannen maan kansalaista tai kansalaisuudetonta henkilöä, jolle ei voida myöntää pakolaisasemaa mutta jonka suhteen on esitetty merkittäviä perusteita uskoa, että jos hänet palautetaan alkuperämaahansa tai kansalaisuudettoman henkilön ollessa kyseessä entiseen pysyvään asuinmaahansa, hän joutuisi todelliseen vaaraan kärsiä 15 artiklassa määriteltyä vakavaa haittaa, ja jota 17 artiklan 1 ja 2 kohta ei koske ja joka on kykenemätön tai sellaisen vaaran johdosta haluton turvautumaan sanotun maan suojaan”.

17 Direktiivin 13 ja 18 artiklassa todetaan, että jäsenvaltioiden on myönnettävä pakolaisasema sellaisille kolmannen maan kansalaisille, jotka täyttävät direktiivin II ja III luvun mukaiset edellytykset, ja toissijainen suojeluasema sellaisille kolmannen maan kansalaisille, jotka täyttävät direktiivin II ja V luvun mukaiset edellytykset.

18 Direktiivin 12 artiklan, jonka otsikkona on ”Pois sulkeminen” ja joka on pakolaisaseman myöntämistä koskevassa III luvussa, 1 kohdan a alakohdassa säädetään seuraavaa:

”Pakolaisasema jätetään myöntämättä kolmannen maan kansalaiselle tai kansalaisuudettomalle henkilölle, jos:

a) hän kuuluu Geneven yleissopimuksen 1 artiklan D kohdan soveltamisalaan ja saa suojelua tai apua muilta Yhdistyneiden Kansakuntien elimiltä tai toimistoilta kuin Yhdistyneiden Kansakuntien pakolaisasiain päävaltuutetulta. Kun tällainen suojelu tai apu on jostain syystä lakannut ilman, että tällaisen henkilön asemaa olisi lopullisesti ratkaistu Yhdistyneiden Kansakuntien yleiskokouksen hyväksymien asiaa koskevien päätöslauselmien mukaisesti, tällainen henkilö on suoraan oikeutettu tämän direktiivin mukaisiin etuihin.”

19 Direktiivin 13 artiklassa säädetään seuraavaa:

”Jäsenvaltioiden on myönnettävä pakolaisasema sellaiselle kolmannen maan kansalaiselle tai kansalaisuudettomalle henkilölle, joka II ja III luvun mukaisesti täyttää pakolaisaseman myöntämisen edellytykset.”

20 Direktiivin 21 artiklan, joka on sen VII luvussa, jonka otsikkona on ”Kansainvälisen suojelun sisältö”, 1 kohdassa säädetään seuraavaa:

”Jäsenvaltioiden on noudatettava palauttamiskiellon periaatetta kansainvälisten velvoitteidensa mukaisesti.”

21 Direktiivin 38 ja 39 artiklan mukaisesti direktiivi tuli voimaan 20.10.2004, ja se oli saatettava osaksi kansallisia oikeusjärjestyksiä viimeistään 10.10.2006.

Kansallinen säännöstö

22 Turvapaikkaoikeudesta vuonna 1997 annetun lain nro CXXXIX (Magyar Közlöny 1997/112, 15.12.1997; jäljempänä turvapaikkalaki) 3 §:n 1 momentissa säädetään seuraavaa:

”Jollei 4 §:stä muuta johdu, ulkomaalaisviranomainen tunnustaa hakemuksesta pakolaisaseman sellaiselle ulkomaalaiselle, joka todistaa sen tai esittää vakuuttavan näytön siitä, että häneen on sovellettava Geneven yleissopimuksen 1 artiklan A kohdan, B kohdan 1 kohdan b alakohdan tai sen pöytäkirjan 1 artiklan 2 ja 3 kohdassa tarkoitettujen syiden perusteella tämän yleissopimuksen määräyksiä.”

23 Turvapaikkalain 38 §:n 2 momentin mukaan toimivaltaisen viranomaisen on turvapaikkahakemuksen hylkäävässä päätöksessä todettava, määrätäänkö palauttamista ja karkottamista koskevasta kiellosta.

24 Kolmansien maiden kansalaisten maahantulo- ja oleskeluoikeudesta vuonna 2007 annetun lain nro II (a harmadik országbeli állampolgárok beutazásáról és tartózkodásáról szóló 2007 évi II. Törvény; Magyar Közlöny 2007/1, 5.1.2007; jäljempänä ulkomaalaislaki) 51 §:n 1 momentissa säädetään seuraavaa:

”Kolmannen maan kansalaista ei voida määrätä palautettavaksi tai karkotettavaksi sellaisen maan alueelle, jota ei voida pitää henkilön kannalta turvallisena kotimaana tai turvallisena kolmantena maana, etenkään silloin, kun kolmannen maan kansalainen saattaa rodun, uskonnon, kansallisuuden tai tiettyyn yhteiskunnalliseen ryhmään kuulumisen vuoksi joutua vainon kohteeksi, eikä alueelle tai sellaisen alueen rajalle, missä on perusteltua aihetta pelätä, että karkotettu kolmannen maan kansalainen voi joutua kidutuksen tai muun julman, epäinhimillisen tai halventavan kohtelun tai rangaistuksen kohteeksi.”

Pääasia ja ennakkoratkaisukysymykset

25 Ennakkoratkaisupyynnön mukaan Bolbol tuli puolisonsa kanssa Gazan alueelta Unkariin 10.1.2007 maahantuloluvan turvin. Ulkomaalaisviranomaiset olivat tämän jälkeen myöntäneet hänelle oleskeluluvan.

26 Bolbol teki BAH:lle 21.6.2007 turvapaikkahakemuksen siltä varalta, ettei hänen oleskelulupaansa jatkettaisi, ja vetosi Gazan alueella Fatahin ja Hamasin välisten jokapäiväisten yhteenottojen vuoksi vallitsevan tilanteen turvattomuuteen. Bolbol oli perustanut hakemuksensa Geneven yleissopimuksen 1 artiklan D kohdan toiseen virkkeeseen ja asemaansa UNRWA:n toimialueen ulkopuolella oleskelevana palestiinalaisena. Bolbolin mukaan hänen perheenjäsenistään vain hänen isänsä asui enää Gazan alueella.

27 Ennakkoratkaisupyynnön mukaan Bolbol ei ollut turvautunut UNRWA:n suojeluun ja apuun. Bolbol väittää kuitenkin, että hänellä olisi ollut niihin oikeus, ja viittaa tämän väitteen tueksi hänen isänsä serkkujen perheen nimelle laadittuun UNRWA:n henkilörekisterikorttiin. Pääasian vastaaja on asettanut asiakirjanäytön puuttumisen vuoksi kyseenalaiseksi perhesiteen, johon Bolbol on vedonnut. Lisäksi siitä huolimatta, että Bolbol on kääntynyt UNRWA:n puoleen, UNRWA ei ole kyennyt todentamaan Bolbolin oikeutta päästä UNRWA:n rekisteriin perhesiteidensä perusteella.

28 Pääasian vastaaja hylkäsi 14.9.2007 tekemällään päätöksellä Bolbolin turvapaikkahakemuksen mutta totesi kuitenkin päätöksessään, ettei hakijaa voida karkottaa.

29 Bolbolin turvapaikkahakemus hylättiin turvapaikkalain 3 artiklan 1 kohdan perusteella. Hylkäävän päätöksen perustelujen mukaan Geneven yleissopimuksen 1 artiklan D kohdan toisessa virkkeessä ei aseteta ehdotonta velvollisuutta pakolaisaseman tunnustamiseen vaan määritellään ne henkilöryhmät, joihin tämän yleissopimuksen määräyksiä sovelletaan. Tästä seuraa päätöksen mukaan, että palestiinalaisille on annettava mahdollisuus turvapaikan hakumenettelyyn ja että on selvitettävä, kuuluvatko he yleissopimuksen 1 artiklan A kohdassa tarkoitetun pakolaisen käsitteen soveltamisalaan. Päätöksen mukaan Bolbolille ei voida myöntää pakolaisasemaa, sillä yleissopimuksen 1 artiklan A kohtaa ei voida soveltaa, koska hän ei ole lähtenyt kotimaastaan siksi, että häntä olisi vainottu rodun, uskonnon, kansallisuuden tai poliittisten syiden johdosta.

30 Ennakkoratkaisupyynnön mukaan Bolbolia suojaa turvapaikkalain 38 §:ään ja ulkomaalaislain 51 §:n 1 momenttiin perustuva karkotuskielto sillä perusteella, että palestiinalaisten paluu on Israelin viranomaisten harkintavallassa ja että hän saattaisi Gazan alueella joutua kidutuksen tai epäinhimillisen tai halventavan kohtelun kohteeksi siellä vallitsevan kriittisen tilanteen vuoksi.

31 Kantaja vaatii, että ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin muuttaa BAH:n tekemää hylkäyspäätöstä ja tunnustaa hänen pakolaisasemansa Geneven yleissopimuksen 1 artiklan D kohdan toisen virkkeen perusteella, joka hänen näkemyksensä mukaan on itsenäinen oikeusperusta tämän aseman tunnustamiselle. Kantaja katsoo, että koska tässä määräyksessä vahvistetut edellytykset täyttyvät, hänellä on oikeus pakolaisaseman saamiseen siitä riippumatta, olisiko hänet katsottava pakolaiseksi myös tämän artiklan A kohdan nojalla. Bolbolin mukaan 1 artiklan D kohdalla on haluttu määrätä siitä, että silloin kun UNRWA:n rekisteröimä tai sen rekisteröintiin oikeutettu henkilö oleskelee jostakin syystä UNRWA:n toimialueen ulkopuolella eikä painavista syistä voida odottaa, että hän palaisi tälle toimialueelle, Geneven yleissopimuksen sopimusvaltioiden on automaattisesti tunnustettava henkilön pakolaisasema. Sen perusteella, että hänellä on isänsä sukuhaaran perusteella oikeus päästä UNRWA:n rekisteriin ja että hän oleskelee UNRWA:n toimialueen ulkopuolella Unkarissa, hänen pakolaisasemansa on tunnustettava ilman muuta tutkintaa.

32 Vastaaja vaatii kanteen hylkäämistä esittämällä, että kantajan pakolaisaseman tunnustamisvaatimus on perusteeton, koska asianomainen henkilö ei ollut jättänyt kotimaataan jonkin Geneven yleissopimuksen 1 artiklan A kohdassa mainitun syyn vuoksi ja koska yleissopimuksen 1 artiklan D kohtaa ei voida pitää oikeusperusteena pakolaisaseman automaattiselle tunnustamiselle vaan yleissopimuksen henkilöllistä soveltamisalaa koskevana määräyksenä. Näin ollen palestiinalaisilla on oikeus pakolaisaseman tunnustamiseen vain siinä tapauksessa, että he kuuluvat Geneven yleissopimuksen 1 artiklan A kohdassa tarkoitetun pakolaisen käsitteen soveltamisalaan, mikä puolestaan on selvitettävä tapauskohtaisesti.

33 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin katsoo, että pääasiassa esitetty oikeuskysymys on ratkaistava direktiivin 12 artiklan 1 kohdan a alakohdan perusteella. Pääasiassa kyseessä oleva hakemus on tehty 21.6.2007 eli hetkellä, jolloin kyseistä artiklaa ei ollut vielä saatettu voimaan Unkarin oikeusjärjestyksessä, minkä vuoksi unionin oikeuden säännöksiä pitäisi soveltaa suoraan.

34 Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen mukaan Geneven yleissopimuksen 1 artiklan D kohtaa voidaan tulkita monella eri tavalla. Lokakuussa 2002 Yhdistyneiden Kansakuntien pakolaisasiain päävaltuutettu julkaisi käsikirjan Geneven yleissopimuksen 1 artiklan D kohdan soveltamisesta palestiinalaispakolaisiin. Siinä olevat ohjeet eivät ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen mukaan kuitenkaan ole riittävän selviä ja yksiselitteisiä, jotta tätä määräystä kyettäisiin soveltamaan palestiinalaisiin yhdenmukaisesti. Se katsoo, että koska direktiivissä on viittaus kyseiseen 1 artiklan D kohtaan, unionin tuomioistuin on toimivaltainen määrittelemään sen sisällön.

35 Fővárosi Bíróság (Budapestin tuomioistuin) päätti tässä vaiheessa lykätä asian ratkaisua ja esittää unionin tuomioistuimelle seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:

”Onko neuvoston direktiivin 2004/83/EY 12 artiklan 1 kohdan a alakohtaa sovellettaessa

1) Yhdistyneiden Kansakuntien toimiston suojelua ja apua nauttivaksi henkilöksi katsottava henkilö, joka voi pätevästi vedota oikeuteensa saada suojelua ja apua, vai edellytetäänkö, että henkilö tosiasiassa saa suojelua tai apua?

2) tällaisen toimiston suojelu tai apu katsottava lakanneeksi, jos henkilö oleskelee tällaisen toimiston toimialueen ulkopuolella, jos toimisto lopettaa toimintansa, jos mahdollisuus toimiston suojeluun ja apuun on lakannut tai jos on olemassa jokin sellainen objektiivinen este, jonka vuoksi suojeluun ja apuun oikeutettu henkilö ei pysty turvautumaan niihin?

3) direktiivissä vahvistettujen etujen saamisen edellytyksenä pakolaisaseman tunnustaminen vai – jäsenvaltion valinnan mukaan – jommankumman direktiivissä tarkoitetun suojamuodon (pakolaisaseman tunnustaminen ja toissijainen suojelu) alaan kuuluminen vai ei automaattisesti kummankaan vaan ainoastaan se, että henkilö kuuluu direktiivin henkilölliseen soveltamisalaan?”

Ennakkoratkaisukysymykset

Alustavia huomioita

36 Direktiivi annettiin erityisesti EY 63 artiklan ensimmäisen kohdan 1 alakohdan c alakohdan nojalla, jonka mukaan Euroopan unionin neuvoston tehtäväksi annettiin turvapaikkaa koskevien toimenpiteiden toteuttaminen Geneven yleissopimuksen ja muiden asiaa koskevien sopimusten mukaisesti sikäli kuin kyse on vähimmäisvaatimuksista, jotka kolmansien maiden kansalaisten on täytettävä voidakseen vaatia pakolaisasemaa.

37 Direktiivin 3, 16 ja 17 perustelukappaleesta ilmenee, että Geneven yleissopimus on pakolaisten suojelua koskevan kansainvälisen oikeudellisen järjestelmän kulmakivi ja että direktiivissä olevat säännökset, jotka koskevat pakolaisaseman myöntämisen edellytyksiä ja sen sisältöä, on annettu, jotta jäsenvaltioiden toimivaltaisia viranomaisia autettaisiin soveltamaan kyseistä yleissopimusta yhteisten käsitteiden ja perusteiden mukaisesti (ks. yhdistetyt asiat C-175/08, C-176/08, C-178/08 ja C-179/08, Salahadin Abdulla ym., tuomio 2.3.2010, Kok., s. I-1493, 52 kohta).

38 Direktiivin säännöksiä on näin ollen tulkittava sen systematiikan ja päämäärän valossa sekä niin, että Geneven yleissopimusta ja muita EY 63 artiklan ensimmäisen kohdan 1 alakohdassa tarkoitettuja asiaa koskevia sopimuksia noudatetaan. Kuten direktiivin kymmenennestä perustelukappaleesta ilmenee, tässä tulkinnassa on myös kunnioitettava perusoikeuksia ja noudatettava erityisesti Euroopan unionin perusoikeuskirjan periaatteita (ks. em. yhdistetyt asiat Salahadin Abdulla ym., tuomion 53 ja 54 kohta).

Ensimmäinen kysymys

39 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin haluaa ensimmäisellä kysymyksellään selvittää sen, katsotaanko direktiivin 2004/83/EY 12 artiklan 1 kohdan a alakohdan ensimmäistä virkettä sovellettaessa henkilö muulta Yhdistyneiden Kansakuntien toimistolta kuin UNHCR:ltä suojelua ja apua saavaksi jo sillä perusteella, että henkilöllä on oikeus tähän suojeluun tai apuun, vai edellytetäänkö, että henkilö on tosiasiassa turvautunut tähän suojeluun tai apuun.

40 Aluksi muistutettakoon siitä, että ennakkoratkaisuasiassa tosiseikkojen toteaminen kuuluu kansalliselle tuomioistuimelle.

41 Kuten edellä 27 kohdassa on todettu, Bolbol ei ole turvautunut UNRWA:n suojeluun tai apuun.

42 Direktiivin 12 artiklan, joka on sen III luvussa, joka koskee pakolaisaseman myöntämisen edellytyksiä, 1 kohdan a alakohdan ensimmäisen virkkeen mukaan pakolaisasema jätetään myöntämättä kolmannen maan kansalaiselle tai kansalaisuudettomalle henkilölle, ”jos hän kuuluu Geneven yleissopimuksen 1 artiklan D kohdan soveltamisalaan ja saa suojelua tai apua muilta Yhdistyneiden Kansakuntien elimiltä tai toimistoilta kuin Yhdistyneiden Kansakuntien pakolaisasiain päävaltuutetulta”.

43 Geneven yleissopimuksen 1 artiklan D kohdassa määrätään, ettei sitä sovelleta ”henkilöihin, jotka nykyisin saavat suojelua tai avustusta” joltakin tällaiselta Yhdistyneiden Kansakuntien elimeltä tai toimistolta.

44 On riidatonta, että UNRWA on yksi niistä muista Yhdistyneiden Kansakuntien elimistä ja toimistoista kuin Yhdistyneiden Kansakuntien pakolaisasiain päävaltuutettu, jotka mainitaan direktiivin 12 artiklan 1 kohdan a alakohdassa ja Geneven yleissopimuksen 1 artiklan D kohdassa, ja että Yhdistyneiden Kansakuntien pakolaisasiain päävaltuutetusta määrättiin juuri UNRWA:n avustusta tai suojelua saavien palestiinalaispakolaisten erityisen tilanteen vuoksi, kuten käy ilmi 12.9.2001 tehdystä komission ehdotuksesta neuvoston direktiiviksi (KOM(2001) 510 lopullinen).

45 Kuten julkisasiamies on huomauttanut ratkaisuehdotuksensa 12 ja 13 kohdassa, on niin, että vaikka pakolaisaseman myöntämisedellytyksiä ja pakolaisten rekisteröintiä koskevista UNRWA:n toimintaohjeista (Consolidated Eligibility and Registration Instructions, jäljempänä CERI), joiden tällä hetkellä sovellettava versio annettiin vuonna 2009, ilmenee, että ”palestiinalaispakolaisilla” tarkoitetaan ”henkilöitä, joiden vakinaisena asuinpaikkana 1.6.1946–15.5.1948 oli Palestiina ja jotka vuoden 1948 konfliktin seurauksena menettivät sekä kotinsa että toimeentulonsa” (CERIn III.A.1 kohta), UNRWA:n apua ja suojelua voivat saada myös muut henkilöt. Näiden joukossa ovat ”rekisteröimättömät henkilöt, jotka vuoden 1967 ja myöhempien vihollisuuksien seurauksena ovat joutuneet siirtymään asuinseudultaan” (CERIn III.B kohta; ks. myös Yhdistyneiden Kansakuntien yleiskokouksen 4.7.1967 hyväksymässä päätöslauselmassa nro 2252 (ES-V) oleva 6 kohta).

46 Näin ollen Bolbolin kaltaisen henkilön, jota ei ole otettu UNRWA:n rekisteriin, osalta ei voida suoraan sulkea pois sitä mahdollisuutta, että hän saattaa kuulua Geneven yleissopimuksen 1 artiklan D kohdan ja näin myös direktiivin 12 artiklan 1 kohdan a alakohdan ensimmäisen virkkeen soveltamisalaan.

47 Sitä vastaan, että asuinseuduiltaan vuoden 1967 yhteenottojen seurauksena siirtymään joutuneiden henkilöiden katsottaisiin kuuluvan Geneven yleissopimuksen 1 artiklan D kohdan soveltamisalaan, ei voida esittää, vaikka Yhdistyneen kuningaskunnan hallitus sitä puoltaakin, että Geneven yleissopimuksen 1 artiklan D kohdassa ja näin myös direktiivin 12 artiklan 1 kohdan a alakohdassa tarkoitettaisiin ainoastaan vuoden 1948 konfliktin takia pakolaisiksi joutuneita palestiinalaisia, jotka saivat UNRWA:n apua tai suojelua kyseisen yleissopimuksen alkuperäistä versiota vuonna 1951 laadittaessa.

48 Geneven yleissopimuksen vuonna 1951 laadittua alkuperäistä versiota on muutettu pakolaisten oikeusasemasta 31.1.1967 tehdyllä pöytäkirjalla nimenomaan siksi, että yleissopimusta voitaisiin tulkinnallisesti kehittää ja että voitaisiin ottaa huomioon muita pakolaisryhmiä kuin ”ennen 1 päivää tammikuuta 1951 sattuneiden tapausten vuoksi” pakolaisiksi joutuneet.

49 Näin ollen sen ratkaisemiseksi, kuuluuko Bolbolin kaltainen henkilö direktiivin 12 artiklan 1 kohdan a alakohdan ensimmäisen virkkeen säännösten soveltamisalaan, on selvitettävä, kuten ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin on pyytänyt, riittääkö sen toteaminen, että tällaisella henkilöllä on oikeus UNRWA:n tarjoamaan apuun, vai onko esitettävä näyttö siitä, että hän tosiasiassa on turvautunut tähän apuun.

50 Geneven yleissopimuksen 1 artiklan D kohdassa, johon direktiivin 12 artiklan 1 kohdan a alakohdassa viitataan, määrätään ainoastaan siitä, että yleissopimuksen soveltamisalan ulkopuolelle jäävät henkilöt, jotka ”nykyisin saavat” suojelua tai avustusta muilta Yhdistyneiden Kansakuntien elimiltä tai toimistoilta kuin Yhdistyneiden Kansakuntien pakolaisasiain päävaltuutetulta.

51 Geneven yleissopimuksen 1 artiklan D osaston selvästä sanamuodosta seuraa, että ainoastaan sellaisiin henkilöihin, jotka tosiasiassa turvautuvat UNRWA:n tarjoamaan apuun, voidaan soveltaa siinä tarkoitettua pakolaisaseman pois sulkevaa lauseketta, jota on sellaisenaan tulkittava suppeasti ja joka ei tämän johdosta voi koskea myös niitä henkilöitä, joilla on tai joilla on ollut pelkästään oikeus tämän toimiston suojeluun tai apuun.

52 Vaikka rekisteröinti UNRWA:n henkilörekisteriin onkin riittävä todiste siitä, että UNRWA:n apua on tosiasiassa saatu, edellä 45 kohdassa on tehty selkoa siitä, että tällaista apua voidaan antaa ilman tätä rekisteröintiäkin, jolloin avun saajan on annettava esittää tästä näyttö millä tahansa muulla tavalla.

53 Näin ollen ensimmäiseen kysymykseen on vastattava, että neuvoston direktiivin 2004/83 12 artiklan 1 kohdan a alakohdan ensimmäistä virkettä sovellettaessa henkilö katsotaan muulta Yhdistyneiden Kansakuntien toimistolta kuin UNHCR:ltä suojelua ja apua saavaksi silloin, kun henkilö tosiasiassa turvautuu tähän suojeluun tai apuun.

54 On todettava, että henkilöt, jotka eivät ole tosiasiassa turvautuneet UNRWA:n suojeluun tai apuun ennen pakolaisaseman tunnustamiseksi tekemäänsä hakemusta, voivat joka tapauksessa saada hakemuksensa tutkituksi direktiivin 2 artiklan c alakohdan nojalla.

Toinen ja kolmas kysymys

55 Kuten edellä 41 kohdassa on todettu, Bolbol ei ole turvautunut UNRWA:n suojeluun tai apuun.

56 Ensimmäiseen kysymykseen annetun vastauksen johdosta muihin kysymyksiin ei ole tarpeen vastata.

Oikeudenkäyntikulut

57 Pääasian asianosaisten osalta asian käsittely unionin tuomioistuimessa on välivaihe kansallisessa tuomioistuimessa vireillä olevan asian käsittelyssä, minkä vuoksi kansallisen tuomioistuimen asiana on päättää oikeudenkäyntikulujen korvaamisesta. Oikeudenkäyntikuluja, jotka ovat aiheutuneet muille kuin näille asianosaisille huomautusten esittämisestä unionin tuomioistuimelle, ei voida määrätä korvattaviksi.

Näillä perusteilla unionin tuomioistuin (suuri jaosto) on ratkaissut asian seuraavasti:

Kolmansien maiden kansalaisten ja kansalaisuudettomien henkilöiden määrittelyä pakolaisiksi tai muuta kansainvälistä suojelua tarvitseviksi henkilöiksi koskevista vähimmäisvaatimuksista sekä myönnetyn suojelun sisällöstä 29.4.2004 annetun neuvoston direktiivin 2004/83/EY 12 artiklan 1 kohdan a alakohdan ensimmäistä virkettä sovellettaessa henkilö katsotaan muulta Yhdistyneiden Kansakuntien toimistolta kuin Yhdistyneiden Kansakuntien pakolaisasiain päävaltuutetulta suojelua ja apua saavaksi silloin, kun henkilö tosiasiassa turvautuu tähän suojeluun tai apuun.

Allekirjoitukset