Kohtulahendite kogumik

KOHTUJURISTI ETTEPANEK
EVGENI TANCHEV
esitatud 1. oktoobril 2020[1]

Kohtuasi C-507/19

Bundesrepublik Deutschland
versus
XT

(eelotsusetaotlus, mille on esitanud Bundesverwaltungsgericht (Saksamaa Liitvabariigi kõrgeim halduskohus))

Eelotsusetaotlus – Vabadusel, turvalisusel ja õigusel rajanev ala – Varjupaigapoliitika – Kodakondsuseta palestiinlane – UNRWA kaitse või abi lakkamine – *Ipso facto* pagulasseisundi andmise tingimused

1. Käesolevas eelotsusetaotluses palub Bundesverwaltungsgericht (Saksamaa Liitvabariigi kõrgeim halduskohus) Euroopa Kohtul selgitada teatavaid direktiivi 2011/95/EL[2] artikli 12 lõike 1 punkti a aspekte. Juhtum puudutab Palestiina pagulase kvalifitseerimist kas selliseks, keda „ei tunnustata pagulasena“, või selliseks, kellel on see seisund *ipso facto* vastavalt direktiivi 2011/95 artikli 12 lõike 1 punktile a, täpsemalt aga küsimust, milline tähtsus võib niisuguse kvalifitseerimise suhtes olla sellel, et taotleja vahetas enne Euroopa Liidu liikmesriiki reisimist elukohta UNRWA kahe eri „tegevuspiirkonna“ vahel. Nimelt elas taotleja algul Süürias, kolis seejärel pikemaks ajaks Liibanoni, naasis väga lühikeseks ajaks Süüriasse ning reisis seejärel maitsi Saksamaale. Eelotsusetaotluse esitanud kohus palub suuniseid selle kohta, millist geograafilist ala peab ta selle direktiivi artikli 12 lõike 1 punkti a kohaselt taotleja seisundit hinnates arvesse võtma.

I. Õiguslik kontekst

A. Rahvusvaheline õigus

1. Genfi konventsioon

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

1 Algkeel: inglise.

2 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).

3. Genfi konventsiooni artikli 1 punktis A on muu hulgas määratletud mõiste „pagulane“ selle konventsiooni tähenduses ja artikli 1 punktis 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.“

2. UNRWA

4. ÜRO Palestiina Põgenike Abi- ja Tööorganisatsioon Lähis-Idas (United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East, edaspidi „UNRWA“) asutati ÜRO Peaassamblee 8. detsembri 1949. aasta resolutsiooniga nr 302 (IV). UNRWA volitusi on regulaarselt uuendatud ja tema praegused volitused lõpevad 30. juunil 2023.[3] Tema ülesanne on hoolitseda Palestiina põgenike heaolu ja inimarengu eest.

3. ÜRO Pagulaste Ülemvoliniku Amet

5. ÜRO Pagulaste Ülemvoliniku Amet loodi 14. detsembril 1950 ÜRO Peaassamblee resolutsiooniga nr 428 (V). ÜRO Pagulaste Ülemvoliniku Amet on vastavalt ÜRO põhikirja artiklile 22 Ühinenud Rahvaste Organisatsiooni allorgan.

B. Liidu õigus

6. Euroopa Parlamendi ja nõukogu 13. detsembri 2011. aasta direktiiviga 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, sõnastati selguse huvides ümber ja tunnistati kehtetuks direktiiv 2004/83/EÜ,[4] kuna sellesse direktiivi tehti mitu materiaalõiguslikku muudatust. Artikli 12 lõike 1 punkti a siiski ei muudetud.

7. Direktiivi 2011/95 põhjenduses 4 on märgitud, et Genfi konventsioon ja protokoll moodustavad pagulaste kaitse rahvusvahelise õigusraamistiku nurgakivi. Selle direktiivi põhjenduse 4 sõnastus on identne direktiivi 2004/83 põhjenduse 3 sõnastusega.

8. Direktiivi 2011/95 põhjenduses 12 on märgitud, et selle direktiivi põhieesmärk on tagada ühelt poolt, et liikmesriigid kohaldavad ühiseid kriteeriume nende isikute tuvastamiseks, kellel on tõeline vajadus rahvusvahelise kaitse järele, ja teiselt poolt, et kõnealustele isikutele on kõigis liikmesriikides kättesaadavad minimaalsed hüved. Direktiivi 2004/83 põhjenduse 6 sõnastus oli täpselt sama.

9. Direktiivi 2011/95 põhjendustes 22–24 on märgitud:

„(22) Konsultatsioonid ÜRO Pagulaste Ülemvoliniku Ametiga võivad anda liikmesriikidele väärtuslikke suuniseid pagulasseisundi määratlemisel vastavalt Genfi konventsiooni artiklile 1.

3 Vt ÜRO Peaassamblee 13. detsembri 2019. aasta resolutsioon A/RES/74/83.

4 Nõukogu 29. aprilli 2004. aasta direktiiv 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 (ELT 2004, L 304, lk 12; ELT eriväljaanne 19/07, lk 96).

(23) Tuleks sätestada pagulasseisundi määratlemise ja sisu nõuded, millest liikmesriikide pädevad siseriiklikud asutused juhinduksid Genfi konventsiooni kohaldamisel.

(24) On vaja kehtestada ühised kriteeriumid varjupaigataotlejate tunnustamiseks pagulastena Genfi konventsiooni artikli 1 tähenduses.“

10. Direktiivi 2011/95 artiklis 1 „Eesmärk“ on sätestatud:

„Käesoleva direktiivi eesmärk on sätestada nõuded, millele kolmandate riikide kodanikud ja kodakondsuseta isikud peavad vastama, et kvalifitseeruda rahvusvahelise kaitse saajaks, ning nõuded pagulaste või täiendava kaitse saamise kriteeriumidele vastavate isikute ühetaolisele seisundile ja antava kaitse sisule.“

11. Direktiivi 2011/95 artikkel 2 „Mõisted“ on sõnastatud järgmiselt:

„Käesolevas direktiivis kasutatakse järgmisi mõisteid:

a) „rahvusvaheline kaitse“ – punktides e ja g määratletud pagulasseisund ja täiendava kaitse seisund;

b) „rahvusvahelise kaitse saaja“ – isik, kellele on antud punktides e ja g määratletud pagulasseisund või täiendava kaitse seisund;

c) „Genfi konventsioon“ – 28. juuli 1951. aasta pagulasseisundi konventsioon, mida on muudetud 31. jaanuari 1967. aasta New Yorgi protokolliga;

d) „pagulane“ – kolmanda riigi kodanik, kes põhjendatud kartuse tõttu rassilise, usulise, rahvusel, poliitilistel vaadetel või teatavasse sotsiaalsesse rühma kuulumisel põhineva tagakiusamise ees viibib väljaspool kodakondsusjärgset riiki ja ei saa või kõnealuse kartuse tõttu ei taha anda ennast nimetatud riigi kaitse alla, või kodakondsuseta isik, kes samadel põhjustel, nagu eespool nimetatud, viibides väljaspool varasemat alalist elukohariiki ei saa või kõnealuse kartuse tõttu ei taha sinna tagasi pöörduda, ja kelle suhtes ei kohaldata artiklit 12;

e) „pagulasseisund“ – kolmanda riigi kodaniku või kodakondsuseta isiku tunnustamine pagulasena liikmesriigi poolt;

f) „täiendava kaitse saamise kriteeriumidele vastav isik“ – kolmanda riigi kodanik või kodakondsuseta isik, kes ei kvalifitseeru pagulaseks, kuid kellega seoses on ilmnenud mõjuv põhjus arvata, et asjaomast isikut ähvardaks oma päritoluriiki või kodakondsuseta isiku puhul varasemasse alalisse elukohariiki tagasipöördumisel reaalne oht kannatada suurt kahju vastavalt artiklile 15, ja kelle suhtes ei kohaldata artikli 17 lõikeid 1 ja 2 ning kes ei saa või kõnealuse ohu tõttu ei taha anda ennast nimetatud riigi kaitse alla;

g) „täiendava kaitse seisund“ – kolmanda riigi kodaniku või kodakondsuseta isiku tunnustamine liikmesriigi poolt täiendava kaitse saamise kriteeriumidele vastava isikuna;

h) „rahvusvahelise kaitse taotlus“ – kolmanda riigi kodaniku või kodakondsuseta isiku selline taotlus kaitse saamiseks liikmesriigilt, mida võib käsitada pagulasseisundi või täiendava kaitse seisundi taotlemisena, kusjuures ei taotleta sõnaselgelt väljapoole käesoleva direktiivi reguleerimisala jäävat muud liiki kaitset, mida saab taotleda eraldi;

i) „taotleja“ – kolmanda riigi kodanik või kodakondsuseta isik, kes on esitanud rahvusvahelise kaitse taotluse, mille kohta ei ole lõplikku otsust veel tehtud;

[…]

n) „päritoluriik“ – kodakondsusjärgne riik (kodakondsusjärgsed riigid) või kodakondsuseta isikute puhul varasem alaline elukohariik (-riigid).“

12. Direktiivi 2011/95 artikli 5 „Rahvusvahelise kaitse vajadus, mis tekib *sur place*“ lõikes 3 on sätestatud:

„Ilma et see piiraks Genfi konventsiooni kohaldamist, võivad liikmesriigid otsustada, et taotlejale, kes esitab korduva taotluse, ei anta üldjuhul pagulasseisundit, kui tagakiusamise oht põhineb asjaoludel, mille taotleja on tekitanud oma otsusega pärast päritoluriigist lahkumist.“

13. Artiklis 11 „Pagulasseisundi lõppemine“ on sätestatud:

„1. […] kodakondsuseta isik lakkab olemast pagulane, kui […]:

[…]

f) olles kodakondsuseta isik, saab ta pöörduda tagasi varasemasse alalisse elukohariiki, kuna ei esine enam asjaolusid, millega seoses teda pagulasena tunnustati.

2. Lõike 1 [punkti f] kohaldamisel võtavad liikmesriigid arvesse seda, kas asjaolude muutumine on nii olulise ja püsiva iseloomuga, et pagulase tagakiusamishirmu ei saa enam lugeda põhjendatuks.

3. Lõike 1 [punkti f] ei kohaldata pagulase suhtes, kes suudab esitada kaalukad põhjused, mis tulenevad varasemast tagakiusamisest, kui ta keeldus andmast end […] kodakondsuseta isiku[n]a […] oma varasema alalise elukohariigi kaitse alla.“

14. Artiklis 12 „Välistavad asjaolud“ on sätestatud:

„1. […] 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;

[…]“.

15. Artikkel 14 „Pagulasseisundi tühistamine, lõpetamine või selle uuendamisest keeldumine“ on sõnastatud järgmiselt:

„1. [Liikmesriigid] tühistavad või lõpetavad […] kolmanda riigi kodanikule või kodakondsuseta isikule valitsus-, haldus-, kohtu- või poolkohtuliku asutuse antud pagulasseisundi või keelduvad seda uuendamast, kui ta ei ole artikli 11 kohaselt enam pagulane.

[…]

3. Liikmesriigid tühistavad või lõpetavad kolmanda riigi kodaniku või kodakondsuseta isiku pagulasseisundi või keelduvad seda uuendamast, kui pärast pagulasseisundi andmist leiab asjaomane liikmesriik, et

a) oleks tulnud välistada või välistatakse tema tunnustamine pagulasena vastavalt artiklile 12;

[…]“.

II. Põhikohtuasja faktilised asjaolud ja eelotsuse küsimused

16. Eelotsusetaotluse kohaselt on XT (edaspidi ka „taotleja“) Palestiina päritolu kodakondsuseta isik, kes sündis 1991. aastal Süürias Damaskuses. Ta on UNRWAs registreeritud Palestiina pagulasena Damaskusest lõuna pool asuvas Yarmūki laagris.

17. Alates mingist ajahetkest oktoobris 2013 kuni 20. novembrini 2015 viibis ta Liibanonis, seal ajutiselt töötades või juhutöid tehes. Eelotsusetaotlusest ei selgu, kas ta taotles ja/või sai sel ajal UNRWA-lt materiaalset abi.

18. Seejärel lahkus XT Liibanonist ja läks Süüriasse Qudsayasse, kus ta viibis lühikest aega oma pereliikmete juures. Mõni päev hiljem lahkus ta Süüriast ja reisis maitsi Saksamaale. Kohtutoimikust ei selgu, kui kaua täpselt ta Süürias viibis, kuid Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (migratsiooni- ja pagulasamet, Saksamaa) esitatu kohaselt lahkus ta Liibanonist „novembri lõpus“. Seega pidi ta viibima enne Saksamaale sõitmist Süürias kuni 10 päeva. Eelotsusetaotluses antud teabe kohaselt olid Jordaania ja Liibanon sel ajal, kui XT Süüriast lahkus, juba sulgenud oma piirid Süüriast saabuvate Palestiina pagulaste ees.

19. Süürias valitsevate sõja- ja konfliktiolude tõttu näib, et ajal, mil XT Süüriast lahkus, olid UNRWA võimalused pakkuda Süüria tegevuspiirkonnas[5] kaitset ja abi äärmiselt piiratud.[6] Siiski jätkas see asutus enda sõnul abi andmist Süüria tegevuspiirkonnas ja „säilitas oma eelarvelised tervishoiu-, haridus-, kutseõppe-, mikrofinantseerimis-, noorteabi- ja sotsiaalteenused“ suurtest raskustest hoolimata, kohandades neid teenuseid relvakonflikti piiratud oludele.[7]

20. XT saabus Saksamaale detsembris 2015 ja esitas varjupaigataotluse veebruaris 2016. Migratsiooni- ja pagulasamet andis talle 29. augusti 2016. aasta otsusega täiendava kaitse, kuid ei andnud pagulasseisundit. Verwaltungsgericht (halduskohus, Saksamaa) rahuldas 24. novembri 2016. aasta otsusega tema kaebuse ja määras, et talle tuleb anda pagulasseisund.

21. Apellatsioonimenetluses jättis Oberverwaltungsgericht (kõrgem halduskohus, Saksamaa) apellatsioonkaebuse, mille Bundesrepublik Deutschland (Saksamaa Liitvabariik) oli Verwaltungsgerichti (halduskohus) otsuse peale esitanud, rahuldamata, asudes sisuliselt seisukohale, et XT kui kodakondsuseta palestiinlane on pagulane direktiivi 2011/95 artikli 12 lõike 1 punkti a üle võtvate sätete tähenduses. Oberverwaltungsgerichti (kõrgem halduskohus) sõnul oli XT saanud UNRWA-lt kaitse ning see kaitse oli lakanud tema tahtest olenematutel põhjustel. Oberverwaltungsgericht (kõrgem halduskohus) asus seisukohale, et tema turvalisus oli sel ajal, kui ta Süüriast lahkus, suures ohus ja tal ei olnud võimalik saada UNRWA-lt kaitset selle asutuse tegevuspiirkonna teistes osades,

5 UNRWA nimetab Jordani Läänekallast, Gaza sektorit, Süüriat, Liibanoni ja Jordaaniat igaüht „tegevuspiirkonnaks“ (*field of operation*) ning kõiki viit piirkonda koos oma „mandaadi territooriumiks“ (*area of operations*). Neid ingliskeelseid termineid on kasutanud ka Euroopa Kohus oma praktikas; vt 17. juuni 2010. aasta kohtuotsus Bolbol (C-31/09, EU:C:2010:351, punkt 7), 19. detsembri 2012. aasta kohtuotsus Abed El Karem El Kott jt (C-364/11, EU:C:2012:826, punkt 7) ning 25. juuli 2018. aasta kohtuotsus Alheto (C-585/16, EU:C:2018:584, punkt 7); vt samuti kohtujurist Sharpstoni ettepanek kohtuasjas Bolbol (C-31/09, EU:C:2010:119, punkt 11, samuti 10. joonealune märkus), kus on viidatud UNRWA konsolideeritud abikõlblikkuse ja registreerimise juhendi (edaspidi „konsolideeritud juhend“) punktile VII.E.

6 UNRWA 2015. aasta tegevusaruande lk 1 „kokkuvõttes“ on kirjeldatud, et UNRWA 118 kooli seast jätkas tegevust kõigest 44 (ehkki neid täiendas 55 pärastlõunakooli), et UNRWA 23 tervisekeskuse seast jäi avatuks 15 ja et rahastusprobleemide tõttu viidi ellu vaid kolm rahalise abi andmise vooru kuuest.

7 Praegu on UNRWA veebisaidil rubriigis „Millega me tegeleme“ veebilehel „Hädaabi“ märgitud: „Süürias jätkuvast konfliktist on saanud üks keerulisemaid ülesandeid, millega UNRWA on kuue aastakümne jooksul Palestiina pagulastega töötades kokku puutunud. Kestva vägivalla mõju Palestiina pagulastele on kasvanud, mistõttu on ümber asustatud üle 50% registreeritud pagulaskonnast, sealhulgas ainuüksi Süürias üle 270 000 pagulase. Suurtest raskustest hoolimata jätkab UNRWA Palestiina pagulastele Süürias ja neile, kes on põgenenud UNRWA mandaadi territooriumile jäävatesse naaberriikidesse, sealhulgas Liibanoni ja Jordaaniasse hädaabi-, tervishoiu-, kaitse- ja haridusteenuste osutamist ning mikrofinantseerimist, et toetada mikroettevõtjate toimetuleku strateegiaid.“ Vt https://www.unrwa.org/what-we-do/emergency-response (viimati vaadatud 28. septembril 2020).

kuna Jordaania ja Liibanon olid oma piirid Süüriast tulevate Palestiina pagulaste ees juba sulgenud. Nimetatud kohus leidis, et teda sundisid lahkuma asjaolud, mis tema tahtest ei olenenud, mistõttu ei saa seda lahkumist pidada vabatahtlikuks. Kohtu hinnangul tõendas seda talle täiendava kaitse andmine.[8]

22. Saksamaa Liitvabariik esitas Bundesverwaltungsgerichtile (Saksamaa Liitvabariigi kõrgeim halduskohus) kassatsioonkaebuse.

23. Nimetatud kohus peatas menetluse ja esitas Euroopa Kohtule järgmised eelotsuse küsimused:

„1. Kas hinnangu andmisel selle kohta, kas direktiivi 2011/95/EL artikli 12 lõike 1 punkti a teise lause tähenduses ei anta enam UNRWA kaitset või abi kodakondsuseta palestiinlasele, tuleb territoriaalses mõttes tugineda üksnes asjaomasele tegevuspiirkonnale (Gaza sektor, Jordaania, Liibanon, Süüria ja Jordani Läänekallas), kus kodakondsuseta isik UNRWA mandaadi territooriumilt lahkumisel tegelikult elas (käesoleval juhul Süüria), või tuleb tugineda ka muudele UNRWA mandaadi territooriumi alla kuuluvatele tegevuspiirkondadele?

2. Juhul kui tugineda ei tule üksnes tegevuspiirkonnale lahkumise ajal, siis kas muudest tingimustest sõltumata tuleb alati tugineda UNRWA mandaadi territooriumi kõikidele tegevuspiirkondadele? Kui ei, siis kas teisi tegevuspiirkondi tuleb arvesse võtta ainult siis, kui kodakondsuseta isikul oli selle tegevuspiirkonnaga oluline (territoriaalne) seos? Kas sellise seose jaoks on vaja, et kodakondsuseta isiku alaline elukoht oli lahkumise ajal või enne seda selles piirkonnas? Kas olulise (territoriaalse) seose hindamiseks tuleb arvesse võtta muid asjaolusid? Kui jah, siis milliseid? Kas on tähtis, et UNRWA mandaadi territooriumilt lahkumise hetkel oli kodakondsuseta isikul sisenemine asjaomasesse tegevuspiirkonda võimalik ja temast olenev?

3. Kui kodakondsuseta isikul, kes lahkub UNRWA mandaadi territooriumilt, sest tema tegeliku elukoha tegevuspiirkonnas on tema turvalisus tõsiselt ohus ja UNRWA-l on seal võimatu kaitset või abi anda, on ka siis direktiivi 2011/95/EL artikli 12 lõike 1 punkti a teise lause tähenduses *ipso facto* õigus sellest direktiivist tulenevatele hüvedele, kui ta on enne seda siirdunud sellesse tegevuspiirkonda, ilma et tema turvalisus oleks tema eelnevas alalises elukohas tõsiselt ohus olnud ja ilma et ta oleks saanud ülemineku hetke asjaolude kohaselt sellega arvestada, et ta saab tegevuspiirkonnas, kuhu ta siirdub, UNRWA kaitset ja abi ning saab lähitulevikus oma senisesse elukohta naasta?

4. Kas selleks, et teha kindlaks, kas kodakondsuseta isikule ei tule anda *ipso facto* pagulasseisundit, sest direktiivi 2011/95/EL artikli 12 lõike 1 punkti a teises lauses sätestatud tingimused on pärast UNRWA mandaadi territooriumilt lahkumist ära langenud, tuleb tugineda üksnes isiku viimase tegeliku elukoha tegevuspiirkonnale? Kui ei, kas siis tuleb analoogia alusel arvesse võtta ka piirkondi, millele tuleb vastavalt teisele eelotsuse küsimusele lahkumise hetke suhtes tugineda? Kui ei, siis milliste kriteeriumide alusel tuleb kindlaks määrata piirkonnad, mida tuleb taotluse üle otsustamise ajal arvesse võtta? Kas direktiivi 2011/95/EL artikli 12 lõike 1 punkti a teises lauses sätestatud tingimuste äralangemine eeldab siis (riiklike või poolriiklike) asutuste valmisolekut kodakondsuseta isik asjaomases tegevuspiirkonnas (taas) vastu võtta?

5. Juhul kui direktiivi 2011/95/EL artikli 12 lõike 1 punkti a teises lauses sätestatud tingimuste täidetuse või äralangemise tõttu on tähtis (viimase) tegeliku elukoha tegevuspiirkond, siis millised kriteeriumid on tegeliku elukoha väljaselgitamiseks asjakohased? Kas on vaja, et isikul oleks alaline elukoht elukohariigi loa alusel? Kui ei, kas siis on vähemalt vaja, et tegevuspiirkonna vastutavad asutused oleksid teadlikult nõus asjaomase kodakondsuseta isiku seal elamisega? Kui vastus on

8 Eelotsusetaotluse punkt 4.

jaatav, kas siis peavad vastutavad asutused asjaomase kodakondsuseta isiku kohalolekust konkreetselt teadma või piisab teadlikust nõustumisest tema elamisega suurema isikute rühma liikmena? Kui vastus on eitav, kas siis piisab üksnes pikemaaegsest tegelikust elamisest?“

24. Belgia ja Saksamaa valitsus ning migratsiooni- ja pagulasamet ja Euroopa Komisjon on esitanud oma kirjalikud seisukohad. Kohtuistungil, mis peeti 10. juunil 2020, esitasid Saksamaa ja Prantsuse valitsus ning komisjon oma suulised seisukohad.

III. Õiguslik analüüs

A. Sissejuhatavad märkused

25. Enne kui asun analüüsima eelotsuse küsimusi, tahaksin teha paar sissejuhatavat märkust direktiivi 2011/95 kohta ja UNRWA tegevuse geograafilise ulatuse kohta.

1. Direktiiv 2011/95

26. Direktiiv 2011/95 võeti vastu 13. detsembril 2011. Sellega sõnastati ümber ja tunnistati kehtetuks direktiiv 2004/83. Olgugi et selle direktiivi teisi osi muudeti, on artikli 12 lõike 1 punkt a mõlemas direktiivis sisuliselt identne; sellesse tehti vaid ortograafilisi muudatusi. Seepärast peaks direktiivi 2004/83 artikli 12 lõike 1 punkti a käsitlev kohtupraktika olema samuti kohaldatav direktiivi 2011/95 artikli 12 lõike 1 punktile a.

27. Artikli 12 lõike 1 punkt a on kaheosaline. Esimeses osas on välistatud Genfi konventsiooni artikli 1 punkti D reguleerimisalasse kuuluva isiku „tunnustamine pagulasena“ selle direktiivi tähenduses. Artikli 1 punkti D esimese lõiguga on jäetud Genfi konventsiooni kohaldamisalast välja isikud, keda „[samal ajal] kaitseb või abistab“ UNRWA (välistav tingimus).[9] Artikli 1 punkti D teises lõigus on ette nähtud, et kui „kaitse või abi on mingil põhjusel lakanud“ ning niisuguste isikute seisundit ei ole sellekohastele ÜRO Peaassamblee resolutsioonidele tuginedes lõplikult määratletud, on neil *ipso facto* õigus Genfi konventsiooniga ette nähtud soodustustele (hõlmav tingimus). On selge, et UNRWAs registreeritud Palestiina pagulaste seisundit ei ole seni lõplikult määratletud.[10] Direktiivi 2011/95 artikli 12 lõike 1 punkti a teise lause ingliskeelses versioonis on sõna-sõnalt korratud konventsiooni artikli 1 punkti D sõnastust, ainult viide „konventsioonile“ on asendatud viitega „direktiivile“.[11] Sellest tuleneb loogiliselt – ja ka kohtupraktikas on välja kujunenud –, et artikli 12 lõike 1 punkti a teise lauses sätestatud hõlmav tingimus tuleb mängu vaid juhul, kui on kohaldatav sama punkti esimeses lauses sätestatud välistav tingimus.[12]

28. Genfi konventsiooni reguleerimisalasse kuuluvad vaid „pagulased“, direktiivide 2011/95 ja 2004/83 reguleerimisalasse ka „täiendav kaitse“. Sel põhjusel – ehkki Genfi konventsiooni artikli 1 punktis D sätestatud välistav tingimus kehtib kogu konventsiooni kohta – puudutab nimetatud kahe direktiivi artikli 12 lõike 1 punktis a sätestatud välistav tingimus vaid „pagulase“ seisundit. Seega võib isik olla jäetud direktiivi 2011/95 selle sätte alusel pagulaseks tunnistamata ja samal ajal võib tal siiski olla õigus täiendavale kaitsele.

9 Genfi konventsiooni artikli 1 punkt D ja direktiivi 2011/95 artikli 12 lõike 1 punkt a viitavad „muude ÜRO organite või agentuuride kui ÜRO Pagulaste Ülemvoliniku Ameti kaitse[le] või abi[le]“. Praktikas hõlmab see sõnastus vaid UNRWAd.

10 Vt nt ÜRO Peaassamblee 13. detsembri 2019. aasta resolutsioon A/RES/74/85.

11 Artikli 12 lõike 1 punkti a prantsuskeelne versioon erineb Genfi konventsiooni vastava sätte omast, kuid ainult sõnastuse, mitte sisu poolest, ja need erinevuste tõttu tunduvad kokku direktiivi inglise- ja prantsuskeelsed versioonid sarnasematena.

12 17. juuni 2010. aasta kohtuotsus Bolbol (C-31/09, EU:C:2010:351, punktid 55 ja 56).

29. Euroopa Kohus on seoses direktiiviga 2011/95 korduvalt märkinud, et selle direktiivi põhjendustest 4, 23 ja 24 tuleneb, et Genfi konventsioon kujutab endast pagulaste kaitse alase rahvusvahelise õiguskorra nurgakivi ning et pagulasseisundi andmise tingimusi ja selle seisundi sisu käsitlevad direktiivi sätted on vastu võetud selleks, et aidata liikmesriikide pädevatel asutustel ühistele mõistetele ja kriteeriumidele tuginedes konventsiooni kohaldada,[13] ning et selle direktiivi, nagu ka direktiivi 2004/83 sätteid tuleb seega tõlgendada direktiivi üldist ülesehitust ja eesmärki arvestades ning kooskõlas Genfi konventsiooni ja teiste ELTL artikli 78 lõikes 1 viidatud asjakohaste lepingutega.[14] Samuti on Euroopa Kohus märkinud, et neid sätteid tuleb vastavalt direktiivi 2004/83 põhjendusele 10 tõlgendada põhiõigusi ning iseäranis hartas tunnustatud põhimõtteid austades.[15]

2. UNRWA tegevuse geograafiline ulatus

30. UNRWA tegutseb *mandaadi territooriumil*, mis koosneb viiest *tegevuspiirkonnast*, milleks on Jordani Läänekallas, Gaza sektor, Jordaania, Liibanon ja Süüria,[16] kus ta osutab kaitset ja/või abi[17] Palestiina pagulastele ja teatavatele teistele abisaajate kategooriatele, nagu „Jeruusalemma vaesed ja Gaza sektori vaesed“, ning registreerimata isikud, kes asustati ümber 1967. aasta ja hilisema vaenutegevuse tagajärjel.[18] Faktiliste asjaolude kirjeldusest eelotsusetaotluses nähtub, et XT on „Palestiina pagulane“. Kaks tegevuspiirkonda, kus XT on elanud, asuvad kahes eri suveräänses riigis: Süürias ja Liibanonis. Need aga on mõlemad UNRWA „mandaadi territooriumi“ osad.

31. UNRWA tegevuspiirkonnad ei ole tema kontrolli all ja tal ei ole võimalik lubada või keelata registreeritud Palestiina pagulase pääsu territooriumile, kus vastav tegevuspiirkond asub. Nii võib tegelik sissepääs oleneda (ja sageli olenebki) asjaomast territooriumi oma kontrolli all hoidvate valitsusvõimude või valitsuslaadsete võimude muutuvast poliitikast.

13 Vt 13. septembri 2018. aasta kohtuotsus Ahmed (C-369/17, EU:C:2018:713, punkt 40 ja seal viidatud kohtupraktika), ning 14. mai 2019. aasta kohtuotsus M jt (pagulasseisundi tühistamine) (C-391/16, C-77/17 ja C-78/17, EU:C:2019:403, punkt 81) ning samuti direktiivi 2004/83 vastavate põhjenduste 3, 16 ja 17 kohta 17. juuni 2010. aasta kohtuotsus Bolbol (C-31/09, EU:C:2010:351, punkt 37), 19. detsembri 2012. aasta kohtuotsus Abed El Karem El Kott jt (C-364/11, EU:C:2012:826, punkt 42) ja 31. jaanuari 2017. aasta kohtuotsus Lounani (C-573/14, EU:C:2017:71, punkt 41).

14 19. detsembri 2012. aasta kohtuotsus Abed El Karem El Kott jt (C-364/11, EU:C:2012:826, punkt 43) ja 13. septembri 2018. aasta kohtuotsus Ahmed (C-369/17, EU:C:2018:713, punktid 40 ja 41).

15 2. märtsi 2010. aasta kohtuotsus Salahadin Abdulla jt (C-175/08, C-176/08, C-178/08 ja C-179/08, EU:C:2010:105, punktid 52–54), 19. detsembri 2012. aasta kohtuotsus Abed El Karem El Kott jt (C-364/11, EU:C:2012:826, punkt 43) ning 2. detsembri 2014. aasta kohtuotsus A jt (C-148/13–C-150/13, EU:C:2014:2406, punktid 45 ja 46).

16 Need terminid (inglise keeles vastavalt *area of operations* ja *field of operation*) leiduvad ÜRO Peaassamblee ingliskeelsetes otsustes UNRWA kohta, samuti UNRWA materjalides, milles on kirjeldatud seda organisatsiooni ja tema tegevust. Vt nt Peaassamblee 5. detsembri 2014. aasta resolutsiooni A/RES/69/88 põhjendus 9 ja Peaassamblee 7. detsembri 2017. aasta resolutsiooni A/RES/72/82 põhjendus 25, kus on tekst „all fields of operations, namely Jordan, the Syrian Arab Republic and the Occupied Palestinian territory“. Vt samuti Peaassamblee 9. detsembri 2015. aasta resolutsiooni A/RES/70/85: Operation of the [UNRWA] for Palestine Refugees in the Near East põhjendus 15. Samuti on neid termineid otseselt kasutanud Euroopa Kohus 17. juuni 2010. aasta kohtuotsuses Bolbol (C-31/09, EU:C:2010:351, punkt 7), 19. detsembri 2012. aasta kohtuotsuses Abed El Karem El Kott jt (C-364/11, EU:C:2012:826, punkt 7) ning 25. juuli 2018. aasta kohtuotsuses Alheto (C-585/16, EU:C:2018:584, punkt 7).

17 Olen teadlik, et küsimused, kas UNRWA tegelikult annab „kaitset“ ja kas tal on „kaitsemandaat“, on vaieldavad. Kohtujurist Sharpston väljendas kohtuasjas El Kott esitatud ettepanekus seisukohta, et UNRWA „ei ole […] loodud „kaitse“ pakkumiseks Palestiina pagulastele ega ole seda ka kunagi teinud“, niisiis tõlgendades sõna „kaitse“ selles kontekstis kitsalt (vt selle ettepaneku punkt 66 ning samuti 6. ja 30. joonealune märkus), keskendudes sellele, et UNRWA-le ei allu politsei- ega muid turvajõudusid. UNRWA ise on asunud teistsugusele seisukohale, mida on väljendatud muu hulgas tema väljaandes „Palestiina pagulaste kaitse“. Selles väljaandes väidab UNRWA, et tema „kaitsemandaadi“ on heaks kiitnud ÜRO Peaassamblee, tunnustades oma 5. detsembri 2014. aasta resolutsioonis A/RES/69/88 „väärtuslikku tööd, mida UNRWA on teinud Palestiina rahva, eriti Palestiina pagulaste *kaitsel*“. (Samasugust sõnastust on kasutatud ka Peaassamblee 7. detsembri 2017. aasta resolutsioonis A/RES/72/82). Nendes resolutsioonides on samuti tunnustatud UNRWAd tema erakordsete jõupingutuste eest „peavarju, […] *kaitse* ja muu humanitaarabi andmisel“ „2014. aasta juuli ja augusti sõjategevuse käigus“ ning need sisaldavad UNRWA-le „erilise tunnustuse“ avaldamist „tema olulise funktsiooni eest [60/65] aasta jooksul elutähtsate teenuste osutamisel […] Palestiina pagulaste *kaitseks* […]“. Nende probleemide lahendus ei ole käesolevas kohtuasjas esitatud eelotsuse küsimustele vastamise seisukohalt otsustava tähtsusega.

18 Vt konsolideeritud juhend, punktid I ja III. „Palestiina pagulased“ on konsolideeritud juhendis määratletud kui „isikud, kelle alaline elukoht oli ajavahemikus 1. juunist 1946 kuni 15. maini 1948 Palestiinas ja kes kaotasid 1948. aasta konflikti tõttu nii kodu kui ka elatusvahendid“, ning selliste meessoost Palestiina pagulaste järglased. Sellesse kategooriasse kuuluvad isikud saavad jätkuvalt UNRWAs pagulasteks registreeruda (vt konsolideeritud juhend, punkt III.A.1). Käesolevas ettepanekus on terminit „Palestiina pagulased“ – kui see ei ole tsitaadi osa – kasutatud Palestiina päritolu pagulaste kohta laiemalt.

B. Esimene ja teine küsimus

32. Esimeses ja teises eelotsuse küsimuses, mida käsitlen koos, palub eelotsusetaotluse esitanud kohus sisuliselt suuniseid seoses geograafilise piirkonnaga, mida tuleb arvesse võtta hinnangu andmisel selle kohta, kas UNRWA abi või kaitse on „lakanud“ teatava isiku suhtes, kes on varem sellist abi või kaitset kasutanud. Nimetatud kohus on esitanud need küsimused seoses kassatsioonkaebusega. Küsimused on konkreetselt seotud direktiivi 2011/95 artikli 12 lõike 1 punkti a teises lauses ja Genfi konventsiooni artikli 1 punkti D teises lõigus sätestatud „hõlmava tingimusega“.[19] Eelotsusetaotlus lähtub eeldusest, et direktiivi 2011/95 artikli 12 lõike 1 punkti a esimeses lauses ja Genfi konventsiooni artikli 1 punkti D esimeses lõigus sätestatud välistav tingimus on põhikohtuasjas käsitletava juhtumi faktilistel asjaoludel kohaldatav. Olen oma analüüsis eeldanud sedasama.

1. Poolte argumentide kokkuvõte

33. Oma kirjalikud seisukohad esitanud menetlusosalised – komisjon, Belgia, Saksamaa ning migratsiooni- ja pagulasamet – on kõik nõus, et hinnangu andmisel selle kohta, kas UNRWA kaitse või abi isiku suhtes on artikli 12 lõike 1 punkti a tähenduses lakanud, ei tule arvesse võtta mitte ainult asjaomase isiku viimase elukoha järgset tegevuspiirkonda. Komisjon on väljendanud seisukohta – millega ma üldiselt nõustun –, et arvesse tuleb võtta ka UNRWA tegevuspiirkondi, kuhu asjaomane isik oleks võinud UNRWA mandaadi territooriumilt lahkudes tegelikult pääseda,[20] aga ka neid tegevuspiirkondi, kuhu asjaomasel isikul oleks võimalik pääseda sel ajal, kui tehakse otsus (sealhulgas kohtulik otsus) tema pagulasseisundi taotluse kohta.

34. Saksamaa Liitvabariik on väljendanud seisukohta, et peale asjaomase isiku viimase elukoha järgse tegevuspiirkonna tuleb arvesse võtta ka muid tegevuspiirkondi, millega asjaomasel isikul on olulisi seoseid. Need muud tegevuspiirkonnad võivad olla niisugused, kus oli viimati taotleja alaline elukoht või kus tal oli lähedasi pereliikmeid. Belgia on väljendanud seisukohta, et selle tuvastamisel, kas kodakondsuseta palestiinlane saab UNRWA mandaadi territooriumilt lahkudes jätkuvalt UNRWA abi, tuleb arvesse võtta kõiki UNRWA tegevuspiirkondi ning taotleja ülesanne on tõendada, et tal ei olnud võimalik siirduda teise UNRWA tegevuspiirkonda ja saada kaitset või abi seal.

35. Prantsusmaa ei ole kirjalikke seisukohti esitanud, kuid taotles kohtuistungit, mille käigus ta väljendas seisukohta, et selle tuvastamisel, kas UNRWA kaitse või abi on või oli lakanud, on asjakohane üksnes see tegevuspiirkond, kus oli taotleja „alaline elukoht“ enne, kui ta pagulasseisundi taotluse esitas.

2. Esimese ja teise küsimuse analüüs

36. Esiteks tuleb tähele panna, et artikli 12 lõike 1 punkt a ega artikli 1 punkt D ei viita asjaomase isiku „elukohale“. Artikli 12 lõike 1 punkt a esimese lause ja artikli 1 punkti D esimese lõigu kohaldamisel loeb see, kas isik saab asjaomaselt asutuselt abi või kaitset, ning nende kahe sätte esimese lõigu või lause kohaldamisel see, kas see kaitse või abi „on lakanud“.[21]

19 Viitamise hõlbustamiseks viitan direktiivi 2011/95 artikli 12 lõike 1 punktile a edaspidi „kui artikli 12 lõike 1 punktile a“ ja Genfi konventsiooni artikli 1 punktile D kui „artikli 1 punktile D“.

20 Komisjoni kirjalike seisukohtade prantsuskeelses versioonis on kasutatud nende tegevuspiirkondade kohta, mida tuleb arvesse võtta ajal, mil taotleja lahkus UNRWA mandaadi territooriumilt, sõnastust „aurait effectivement pu avoir accès“; saksakeelses versioonis „tatsächlich Zugang hätte haben können“.

21 Muud direktiivi 2011/95 sätted, aga ka Genfi konventsioon sisaldavad viiteid kodakondsuseta isiku elukohale või „alalisele elukohale“: näiteks Genfi konventsiooni artikli 1 punkti A alapunkti 2 esimese lõigu lõpp, mis käsitleb kodakondsuseta isiku kvalifitseerimist „pagulaseks“ selle konventsiooni tähenduses, või direktiivi 2011/95 artikli 2 punkti d lõpp, mis kajastab seda Genfi konventsiooni sätet. Genfi konventsiooni artikli 1 punkti D esimese lõiguga aga on asjaomased isikud Genfi konventsiooni ja seega ka nende sätete kohaldamisalast konkreetselt välja jäetud.

37. Teiseks on kohtupraktikas välja kujunenud, et hinnang selle kohta, kas isik kuulub artikli 12 lõike 1 punkti a esimese või teise lause või mõlema kohaldamisalasse, tuleb anda juhtumhaaval, mitte hinnates Palestiina pagulasi üldiselt kui rühma.[22] Seetõttu ei jaga ma mõne menetlusosalise väljendatud muret, et kogu UNRWA mandaadi territooriumi arvessevõtmine hinnangu andmisel selle kohta, kas nimetatud organisatsiooni kaitse või abi on lakanud, piiraks põhjendamatult artikli 12 lõike 1 punkti a teises lauses sätestatud hõlmava tingimuse ulatust.[23] Selline hinnang tuleb anda juhtumhaaval, mis tähendab, et loeb vaid niisugune teistes tegevuspiirkondades antav kaitse või abi, mis oli või on taotlejale tegelikult kättesaadav.

38. Mitmesugust seotust puudutavad asjaolud, millele mõni menetlusosaline on viidanud, näivad üldiselt suurendavat tõenäosust, et asjaomane taotleja pääseks tegelikult asjaomasesse tegevuspiirkonda ja seega kaitse või abi juurde, mida UNRWA seal osutab. Täiesti selgelt on see nii ühe näite puhul, mille tõi migratsiooni- ja pagulasamet. Kui taotlejal on ametlikult õigus viibida teises tegevuspiirkonnas, kus UNRWA abi osutab, ja võimalik sinna siirduda, on talle see abi tegelikult kättesaadav ning artikli 12 lõike 1 punkti a teine lause ei ole minu arvates kohaldatav.

39. See, kas peresuhted, varasem alaline elukoht või muud olulised seosed ühe või teise tegevuspiirkonnaga võimaldavad asjaomasel taotlejal saada selles tegevuspiirkonnas UNRWA abi, on fakti küsimus, mis tuleb minu arvates tuvastada juhtumhaaval, võttes arvesse kõiki olulisi asjaolusid, sealhulgas taotleja isiklikku olukorda.[24] Kui asjaomasel taotlejal oli tema kohta individuaalselt antud hinnangu järgi UNRWA mandaadi territooriumilt lahkumise ajal tegelikult võimalik kasutada UNRWA kaitset või abi või ta saab seda teha tema taotluse suhtes otsuse (sealhulgas kohtuliku otsuse) tegemise ajal, ei saa teda lugeda artikli 12 lõike 1 punkti a teises lauses sätestatud hõlmava tingimuse kohaldamisalasse kuuluvaks, olenemata sellest, mis laadi on tema võimalikud seosed selle tegevuspiirkonnaga, millest tulenevalt tal see võimalus oli. Sel juhul ei saa öelda, et UNRWA kaitse või abi on „lakanud“, kui UNRWA osutab jätkuvalt kaitset või abi ühes või mitmes tegevuspiirkonnas, kuhu taotleja pääseb. Võib hoopis öelda, et taotleja on loobunud sellest kaitsest või abist, kui ta lahkus tegevuspiirkonnast, kus tal oli varem võimalik seda saada.

40. Sellist artikli 12 lõike 1 punkti a tõlgendust toetavad Euroopa Kohtu otsused Bolbol, El Kott ja Alheto. Igas nimetatud kohtuotsuses viitas Euroopa Kohus selgelt UNRWA mandaadi territooriumile kui niisugusele, mis hõlmab Gaza sektorit, Jordani Läänekallast, Jordaaniat, Liibanoni ja Süüriat, ning käsitles seda ala asjakohases ulatuses kui ühte üksust.[25] Kohtuotsuses Alheto, selgitas Euroopa Kohus direktiivi 2013/32/EU[26] artikli 35 tõlgendamist puudutava küsimuse kontekstis veel, et isiku puhul, „kes saab UNRWA-lt tegelikku kaitset või abi“ muus UNRWA tegevuspiirkonnas kui see, kus oli tema alaline elukoht enne UNRWA mandaadi territooriumilt lahkumist, ning kes saaks seega jääda sinna ohutult elama inimväärsetes elutingimustes ning ilma, et teda ohustaks tagasisaatmine riiki, kus oli tema alaline elukoht, „tuleb välistada […] liidus pagulasena tunnustamine vastavalt direktiivi 2011/95 artikli 12 lõike 1 punktile a.[27]

22 Vt selle kohta 17. juuni 2010. aasta kohtuotsus Bolbol (C-31/09, EU:C:2010:351, punktid 41, 46–49, 53 ja resolutsioon); vt samuti arutelu kohtujurist Sharpstoni ettepanekus samas kohtuasjas, punkt 44.

23 Vt migratsiooni- ja pagulasameti seisukohad, punkt 25; Saksamaa Liitvabariigi seisukohad, punkt 27.

24 See isiklik olukord võib muude asjaolude hulgas hõlmata hartast tulenevaid tervishoiualaseid piiranguid või õigusi.

25 Vt 19. detsembri 2012. aasta kohtuotsus Abed El Karem El Kott jt (C-364/11, EU:C:2012:826, punkt 36, kus on viidatud sellele, et asjaomased isikud „olid sunnitud lahkuma UNRWA [mandaadi territooriumilt]“; punkt 44, kus on viidatud kohtuotsusele Bolbol: „huvitatud isik [ei olnud] kasutanud UNRWA abi enne viimase [mandaadi territooriumilt] lahkumist“; punkt 45: „olukor[d], kus isik on lahkunud selle organi või agentuuri [mandaadi territooriumilt]“), ja eelkõige 25. juuli 2018. aasta kohtuotsus Alheto (C-585/16, EU:C:2018:584, punktid 131–143, kus punktis 133 on Jordaaniat nimetatud osaks UNRWA tegevuspiirkonnast).

26 Euroopa Parlamendi ja nõukogu 26. juuni 2013. aasta direktiiv 2013/32/EL rahvusvahelise kaitse seisundi andmise ja äravõtmise menetluse ühiste nõuete kohta (ELT 2013, L 180, lk 60). Selle direktiivi artikkel 35 puudutab mõistet „esimene varjupaigariik“.

27 25. juuli 2018. aasta kohtuotsus Alheto (C-585/16, EU:C:2018:584, punkt 134).

41. ÜRO Pagulaste Ülemvoliniku Amet on aastate jooksul andnud välja mitu suunist, nooti ja muud avaldust, mis puudutavad artikli 1 punkti D ja mõnel juhul ka artikli 12 lõike 1 punkti a tõlgendamist. Need avaldused on nn pehme õigus ja nii on need küll teatava veenvusega, kuid mitte siduvad. [28]

42. Olgugi et artikli 1 punkti D ei ole muudetud, on seisukohad, mida UNRWA on selle kohta väljendanud, aja jooksul oluliselt varieerunud. Nii on ÜRO Pagulaste Ülemvoliniku Amet avaldanud ühes sellises avalduses arvamust, [29] et Palestiina pagulasel, kes mis iganes põhjusel UNRWA mandaadi territooriumilt lahkub, on *ipso facto* õigus Genfi konventsioonist tulenevatele soodustustele ja sellele, et teda tunnustatakse direktiivi 2004/83 kohaselt pagulasena, kuni ta sellele territooriumile naaseb (vt selle avalduse punktid 2.2 ja 2.3 – täheldan, et selle tõlgenduse kohaselt oleksid kõik viis eelotsuse küsimust hüpoteetilised), samas kui ühes oma suunises [30] asus ÜRO Pagulaste Ülemvoliniku Amet seisukohale, et artikli 1 punkti D teises lõigus sätestatud hõlmav tingimus on kohaldatav, kui ühel või mitmel „objektiivsel põhjusel“, miks isik UNRWA mandaadi territooriumilt lahkus või miks ta ei saa (uuesti) kasutada UNRWA kaitset või abi, on see kaitse või abi asjaomase isiku jaoks lakanud (selle suunise punktid 19 ja 22).

43. Eespool nimetatud suunises on ÜRO Pagulaste Ülemvoliniku Amet samuti väljendanud seisukohta, et hinnang küsimuses, kas Palestiina pagulane saab kasutada UNRWA kaitset või abi, tuleb anda „ühtse UNRWA mandaadi territooriumi“ (*a single UNRWA area of operations*), mitte „UNRWA iga mandaadi territooriumi“ (*each of UNRWA's areas of operations*) suhtes. [31] ÜRO Pagulaste Ülemvoliniku Ameti sõnul toetab seda soovitust Euroopa Kohtu otsuse El Kott sõnastus ja see, et Euroopa Kohus on kasutanud selles kohtuotsuses terminit „area of operation“ [kohtuotsuse eestikeelses tõlkes „tegevuspiirkond“] ainsusvormis. [32]

44. Ma ei pea ÜRO Pagulaste Ülemvoliniku Ameti soovitust veenvaks ja arvan, et Euroopa Kohtu otsus El Kott [33] seda ei toeta. Seoses sellega osutan kõigepealt, et suunise selles osas on ÜRO Pagulaste Ülemvoliniku Amet hälbinud mitte ainult terminist, mida on ühetaoliselt kasutanud ÜRO Peaassamblee UNRWAd käsitlenud resolutsioonides, UNRWA ise oma tööd kirjeldades ja Euroopa Kohus oma otsustes, sealhulgas kohtuotsuses El Kott, [34] vaid ka terminist, mida on kasutanud ÜRO Pagulaste Ülemvoliniku Amet ise muudetud avalduse 1951. aasta konventsiooni artikli 1 punkti D kohta [35] ja muudetud suunise 1951. aasta pagulasseisundi konventsiooni artikli 1 punkti D kohaldatavuse kohta Palestiina pagulastele [36], kus termin „UNRWA mandaadi territoorium“ (*UNRWA area of operations*) tähistab kogu territooriumi, kus UNRWA pakkus kaitset või abi.

28 Direktiivi 2011/95 põhjenduses 22 on märgitud, et „[k]onsultatsioonid ÜRO Pagulaste Ülemvoliniku Ametiga võivad anda liikmesriikidele väärtuslikke suuniseid pagulasseisundi määratlemisel vastavalt Genfi konventsiooni artiklile 1“.

29 Vt ÜRO Pagulaste Ülemvoliniku Ameti muudetud avaldus 1951. aasta konventsiooni artikli 1 punkti D kohta (Revised Statement on Article 1D of the 1951 Convention), oktoober 2009.

30 Vt rahvusvahelise kaitse suunis nr 13: 1951. aasta pagulasseisundi konventsiooni artikli 1 punkti D kohaldatavus Palestiina pagulastele (Applicability of Article 1D of the 1951 Convention relating to the Status of Refugees to Palestinian Refugees), detsember 2017, HCR/GIP/17/13.

31 Rahvusvahelise kaitse suunis nr 13: 1951. aasta pagulasseisundi konventsiooni artikli 1 punkti D kohaldatavus Palestiina pagulastele (Applicability of Article 1D of the 1951 Convention relating to the Status of Refugees to Palestinian Refugees), detsember 2017, HCR/GIP/17/13, punkti 22 alapunkt k.

32 Sealsamas, 52. joonealune märkus.

33 19. detsembri 2012. aasta kohtuotsus Abed El Karem El Kott jt (C-364/11, EU:C:2012:826).

34 Vt 17. juuni 2010. aasta kohtuotsus Bolbol (C-31/09, EU:C:2010:351, punkt 7), 19. detsembri 2012. aasta kohtuotsus Abed El Karem El Kott jt (C-364/11, EU:C:2012:826, punkt 7) ning 25. juuli 2018. aasta kohtuotsus Alheto (C-585/16, EU:C:2018:584, punkt 7).

35 ÜRO Pagulaste Ülemvoliniku Ameti muudetud avaldus 1951. aasta konventsiooni artikli 1 punkti D kohta seoses EIKs poolelioleva kohtuasjaga Bolbol *vs*. Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal, oktoober 2009 (UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), UNHCR Revised Statement on Article 1D of the 1951 Convention in relation to Bolbol v. Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal pending before the Court of Justice of the European Union), kättesaadav aadressil https://www.refworld.org/docid/4add79a82.html.

36 ÜRO Pagulaste Ülemvoliniku Ameti muudetud suunis: 1951. aasta konventsiooni artikli 1 punkti D kohaldatavus Palestiina pagulastele, oktoober 2009 (UNHCR Revised Note on the Applicability of Article 1D of the 1951 Convention relating to the Status of Refugees to Palestinian Refugees). Vt eelkõige 14. joonealune märkus.

45. Oma hiljutises avalduses selles küsimuses, mis tehti seoses käesoleva Euroopa Kohtu menetluses oleva kohtuasjaga,[37] ei viita ÜRO Pagulaste Ülemvoliniku Amet oma seisukohtade põhjendamiseks Euroopa Kohtu kohtuotsusele El Kott. ÜRO Pagulaste Ülemvoliniku Amet kasutab selles avalduses üldkasutatavat terminoloogiat, kohaldades väljendit „UNRWA tegevuspiirkond" nii, et see hõlmab kõiki viit UNRWA tegevuspiirkonda.[38] Ta väljendab seisukohta, et seda, kas kaitse või abi on lakanud, „tuleb hinnata lähtuvalt tegevuspiirkonnast, kus isik varem elas".[39] Isiku puhul, kes „on varem elanud rohkem kui ühes UNRWA tegevuspiirkonnas", on ÜRO Pagulaste Ülemvoliniku Amet nüüd seisukohal, et seda, kas „kaitse või abi on mingil põhjusel lakanud", saab hinnata lähtuvalt rohkem kui ühest piirkonnast, kus isik on varem elanud. Selle seisukoha põhjendamiseks viitab ÜRO Pagulaste Ülemvoliniku Amet omaenda rahvusvahelise kaitse suunisele nr 13[40], mida on mainitud eespool punktides 43 ja 44, kuid ta ei selgita erinevusi selle avalduse ja nimetatud suunise vahel, millest ei tundu olevat loobutud. Ma ei pea seda avaldust suunisest veenvamaks.

46. Seepärast teen Euroopa Kohtule ettepaneku vastata esimesele ja teisele eelotsuse küsimusele järgmiselt:

Direktiivi 2011/95 artikli 12 lõike 1 punkti a kohaldamiseks hinnangu andmisel selle kohta, kas UNRWA kaitse või abi teatavale isikule, kes on varem sellist kaitset või abi saanud, on „lakanud", peavad liikmesriikide kohtud või pädevad haldusasutused arvesse võtma kõiki neid UNRWA tegevuspiirkondi, kus taotlejal oleks võimalik UNRWA kaitset või abi tegelikult kasutada.

Seda kindlaks tehes peab liikmesriigi kohus või haldusasutus arvesse võtma kõiki asjasse puutuvaid faktilisi asjaolusid, sealhulgas taotleja isiklikku olukorda ja tema võimalusi tegelikult nendesse tegevuspiirkondadesse pääseda.

C. Neljas küsimus

47. Järgnevalt käsitlen neljandat küsimust, milles eelotsusetaotluse kohus palub sisuliselt suuniseid seoses geograafilise piirkonnaga, mida tuleb võtta arvesse hinnangu andmisel selle kohta, kas *ipso facto* pagulasseisundi andmise tingimused on pärast ajahetke, mil taotleja UNRWA mandaadi territooriumilt lahkus, ära langenud, täpsemalt selle kohta, kas piirkond, mida tuleb arvesse võtta, on seesama, mis esimesele ja teisele küsimusele antavas vastuses. See küsimus lähtub eeldusest, et artikli 12 lõike 1 punkti a teises lauses sätestatud hõlmav tingimus oli taotleja suhtes kohaldatav ajal, mil ta lahkus UNRWA mandaadi territooriumilt, kuid ei ole enam kohaldatav ajal, mil liikmesriigi pädevad halduse- või kohtuasutused teevad otsust tema taotluse kohta, st et UNRWA kaitse või abi lakkas taotleja suhtes siis, kui ta UNRWA mandaadi territooriumilt lahkus, kuid on seal taastatud enne, kui on tehtud lõplik otsus tema taotluse kohta tunnustada teda *ipso facto* pagulasena.

37 ÜRO Pagulaste Ülemvoliniku Ameti avaldus 1951. aasta pagulasseisundi konventsiooni artikli 1 punkti D ja ELi pagulaseks kvalifitseerumise direktiivi artikli 12 lõike 1 punkti a tõlgendamise ja kohaldamise kohta seoses eelotsusetaotlusega, mille Euroopa Liidu Kohtule on esitanud Bundesverwaltungsgericht (Saksamaa Liitvabariigi kõrgeim halduskohus) 3. juulil 2019 – Saksamaa Liitvabariik *vs*. XT (C-507/19) (UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), Statement on the Interpretation and Application of Article 1D of the 1951 Convention and Article 12(1)(a) of the EU Qualification Directive Issued in the context of the preliminary ruling reference to the Court of Justice of the European Union from the Bundesverwaltungsgericht (Germany) lodged on 3 July 2019 – Federal Republic of Germany v XT (C-507/19)), 18. august 2020, kättesaadav aadressil https://www.refworld.org/docid/5f3bdd234.html.

38 Sealsamas, 3. joonealune märkus.

39 Sealsamas, punkt 23.

40 Rahvusvahelise kaitse suunis nr 13: 1951. aasta pagulasseisundi konventsiooni artikli 1 punkti D kohaldatavus Palestiina pagulastele (Applicability of Article 1D of the 1951 Convention relating to the Status of Refugees to Palestinian Refugees), detsember 2017, HCR/GIP/17/13 Guidelines on International Protection No. 13: Applicability of Article 1D of the 1951 Convention relating to the Status of Refugees to Palestinian Refugees, December 2017, HCR/GIP/17/13.

1. Poolte argumentide kokkuvõte

48. Kirjalikke seisukohti esitanud pooled on kõik sisuliselt nõus, et vastuses neljandale küsimusele peab kajastuma teisele küsimusele antav vastus, st et selle tuvastamisel, kas UNRWA kaitse või abi oli sel ajal, kui taotleja UNRWA mandaadi territooriumilt lahkus, lakanud ja sel ajal, kui liikmesriigi pädevad haldus- või kohtuasutused teevad otsust tema pagulasseisundi taotluse kohta, taastatud, tuleb arvesse võtta sama geograafilist piirkonda.[41]

49. Selleks et põhjendada esimese, teise ja neljanda küsimuse suhtes võetud seisukohta, et asjasse puutuv geograafiline piirkond on see tegevuspiirkond, kus oli taotleja alaline elukoht, on Prantsuse valitsus kohtuistungil esitatud suulistes seisukohtades väitnud, et direktiivi 2011/95 artikli 2 punktides d ja n on määratletud selle mõiste abil tingimused, mille kohaselt kodakondsuseta isik tuleb pagulaseks kvalifitseerida, ja sama direktiivi artikli 11 lõike 1 punktis f on sama mõiste abil määratletud asjaolud, mille korral kodakondsuseta isik lakkab olemast pagulane.

2. Neljanda küsimuse analüüs

50. Juhin esiteks tähelepanu, et artikli 12 lõike 1 punktiga a on välistatud isiku „tunnusta[mine] pagulasena“ ja selle sätte kohaldamise eeldused ei ole seotud elukohaga, nagu olen põhjendanud käesoleva ettepaneku punktis 36 jj. Seetõttu ei ole see, et artikli 2 punktides d ja n on viidatud „alalisele elukohale“, eelotsuse küsimustele vastamisel määrav. Teiseks on neljas (ja teine) küsimus seotud teistsuguse olukorraga kui see, mida käsitleb direktiivi 2011/95 artikli 11 lõike 1 punkt f. See säte käsitleb olukorda, kus kodakondsuseta isikule on juba antud pagulasseisund ja kus asjaolud, millega seoses seda isikut pagulasena tunnustati, on lakanud olemast, ning see kehtib koostoimes direktiivi 2011/95 artikli 14 lõikega 1. Viimati nimetatud sätte kohaselt liikmesriigid „tühistavad või lõpetavad [kodakondsuseta isiku] pagulasseisundi või keelduvad seda uuendamast“, kui „ta ei ole *artikli 11* kohaselt enam pagulane“ (kohtujuristi kursiiv).

51. Neljas eelotsuse küsimus seevastu on esitatud selle kohta, kas asjaomane isik tuleb artikli 12 lõike 1 punkti a teise lause kohaselt üleüldse pagulaseks tunnistada. See säte kehtiks – kui asjaolud nõuaksid ja hiljem tuleks teha otsus tühistamise kohta – koostoimes artikli 14 lõikega 3, mille kohaselt liikmesriigid „tühistavad või lõpetavad […] kodakondsuseta isiku pagulasseisundi või keelduvad seda uuendamast“, kui „oleks tulnud välistada või välistatakse tema tunnustamine pagulasena vastavalt *artiklile 12*“ (kohtujuristi kursiiv). Artikli 14 lõikes 3 ei ole alalist ega mingit muud elukohta mainitud.

52. Sellepärast teen Euroopa Kohtule ettepaneku vastata neljandale eelotsuse küsimusele järgmiselt:

Piirkond, mida tuleb võtta arvesse selle tuvastamisel, kas ajal, mil tehakse otsus *ipso facto* pagulasseisundi saamise taotluse kohta vastavalt artikli 12 lõike 1 punkti a teisele lausele, selle sätte kohaldamise tingimused enam ei kehti, on seesama piirkond, mida võetakse arvesse hinnangu andmisel selle kohta, kas UNRWA kaitse või abi teatavale isikule, kes on varem sellist kaitset või abi saanud, on „lakanud“, nagu on kirjeldatud vastuses esimesele ja teisele küsimusele.

41 Belgia seisukohad, punktid 21–32 ja 38–41; Saksamaa Liitvabariigi seisukohad, punkt 35; migratsiooni- ja pagulasameti seisukohad, punktid 31 ja 39, ning Euroopa Komisjoni seisukohad, punkt 29.

D. Kolmas küsimus

53. Sisuliselt palub eelotsusetaotluse esitanud kohus oma kolmandas küsimuses selgitada, kas kodakondsuseta isik saab tugineda sellele, et tema turvalisus on ohus, millesse ta on end vabatahtlikult asetanud, kui ta siirdus turvalisest (või suhteliselt turvalisest) UNRWA tegevuspiirkonnast sellisesse, kus tema turvalisus on tõsiselt ohus, ning kas ta saab enda sel viisil vabatahtlikult ohtu asetamise põhjal taotleda direktiivi 2011/95 kohaselt *ipso facto* õigust pagulasseisundiga kaasnevatele soodustustele.

54. Euroopa Kohus on oma otsuses El Kott juba selgitanud, et vabatahtlik lahkumine UNRWA mandaadi territooriumilt ei ole piisav selleks, et langeks ära artikli 1 punktis D ette nähtud pagulasseisundi andmise välistamise alus.[42] Samas leidis Euroopa Kohus, et kui isik, kes on tegelikult saanud UNRWA kaitset või abi, lakkab seda saamast põhjusel, mis ei olene tema tahtest, kohaldub artikli 12 lõike 1 punktis a sätestatud hõlmav tingimus ja sellel isikul on *ipso facto* õigus saada direktiivis ette nähtud soodustusi tingimusel, et ei saa kohaldada ühtegi muud välistavat tingimust, mis on sätestatud direktiivi 2011/95 artikli 12 lõike 1 punktis b või artikli 12 lõikes 2 või 3.[43]

55. Selles kontekstis tuleb lugeda, et isik on olnud sunnitud UNRWA mandaadi territooriumilt lahkuma, kui tema isiklik seisund oli äärmiselt ebaturvaline ning UNRWA-l ei olnud võimalik tagada talle selles piirkonnas elutingimusi, mis vastavad talle seatud ülesandele.[44]

56. Selle arutluskäigu põhjal olen seisukohal, et vabatahtlikule lahkumisele turvalisest (või suhteliselt turvalisest) UNRWA tegevuspiirkonnast sellisesse, kus asjaomase isiku turvalisus on tõsiselt ohus, ei saa tugineda väitmaks, et UNRWA kaitse või abi sellele isikule on „lakanud“.

57. Muu hulgas ei saa väita, et UNRWA kaitse või abi asjaomasele isikule on lakanud, kui talle olid teada või mõistlikult ettearvatavad ohud tema turvalisusele selles tegevuspiirkonnas, kuhu ta reisis, ja kui ta ei saanud mõistlikult eeldada, et ta pöördub turvaliselt tagasi sellesse (suhteliselt) turvalisse tegevuspiirkonda, kust ta lahkus, või muusse turvalisse UNRWA tegevuspiirkonda.

58. Lisaksin, et see järeldus ei jäta asjaomast isikut kaitseta. Ta võib ikkagi kvalifitseeruda täiendava kaitse saamiseks ning väljasaatmise lubamatuse põhimõte on direktiivi 2011/95 artikli 21 kohaselt jätkuvalt kohaldatav, kuid ta ei peaks saama taotleda *ipso facto* pagulasseisundit selle alusel, et ta end teadlikult ja vabatahtlikult ohtu asetas.

59. Seepärast teen Euroopa Kohtule ettepaneku vastata kolmandale eelotsuse küsimusele järgmiselt:

Pagulasseisundi taotleja ei saa tugineda *ipso facto* pagulasseisundist tulenevate soodustuste saamise õiguse taotlemisel oma turvalisuse ohustatusele direktiivi 2011/95 tähenduses, kui ta on selle ise vabatahtlikult põhjustanud, siirdudes turvalisest (või suhteliselt turvalisest) UNRWA tegevuspiirkonnast niisugusesse, kus tema turvalisus on tõsiselt ohus.

E. Viies eelotsuse küsimus

60. Eelotsusetaotluse esitanud kohus on esitanud viienda küsimuse vaid juhuks, kui taotleja alalist elukohta peetakse teisele ja neljandale eelotsuse küsimusele vastamisel asjakohaseks. Esimesele neljale eelotsuse küsimusele välja pakutud vastust arvestades ei ole Euroopa Kohtul vaja viiendale küsimusele vastata.

42 Vt 19. detsembri 2012. aasta kohtuotsus Abed El Karem El Kott jt (C-364/11, EU:C:2012:826, punktid 49–51 ja 59).

43 Sealsamas, punktid 61, 64 ja 65 ning resolutsiooni punkt 1.

44 Sealsamas, punkt 63.

61. Komisjon väitis, et alaline elukoht ei ole teise ja neljanda küsimuse suhtes määrav, kuid viiendale küsimusele on siiski vaja vastust. Sellega seoses juhib komisjon tähelepanu, et mõistet „alaline elukoht“ on kasutatud direktiivi 2011/95 artikli 11 lõike 1 punktis f, mis on asjakohastel puhkudel kohaldatav ka kodakondsuseta palestiinlaste suhtes.

62. Eelotsusetaotlusest nähtuvalt ei ole XT pagulasseisundi taotluse suhtes tehtud otsus veel jõustunud, sest kaebemenetlus kestab. XT pagulasseisundi edaspidise tühistamise küsimus ei näi olevat eelotsusetaotluse esitanud kohtu menetluses olevas kassatsioonkaebuses (*Revision*) kõne all ja see kohus ei ole palunud Euroopa Kohtul selle direktiivi artikli 11 lõike 1 punkti f tõlgendada. Nagu olen kirjeldanud käesoleva ettepaneku punktis 50, reguleeriks XT pagulasseisundi hüpoteetilist edaspidist tühistamist artikli 12 lõike 1 punkti a esimeses lauses sätestatud välistustingimuse alusel direktiivi 2011/95 artikli 14 lõige 3, millel ei ole koostoimet artikli 11 lõike 1 punktiga f. Seepärast olen arvamusel, et viies eelotsuse küsimus on hüpoteetiline, kui taotleja alalise elukoha mõiste ei ole teisele või neljandale küsimusele või neile kummalegi vastamisel asjakohane. Olen (nagu komisjongi) seisukohal, et see ei ole asjakohane.

IV. Ettepanek

63. Nendest põhjendustest lähtudes teen Euroopa Kohtule ettepaneku vastata Bundesverwaltungsgerichti (Saksamaa Liitvabariigi kõrgeim halduskohus) esitatud eelotsuse küsimustele järgmiselt:

1. Direktiivi 2011/95, 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 kohaldamiseks hinnangu andmisel selle kohta, kas ÜRO Palestiina Põgenike Abi- ja Tööorganisatsiooni Lähis-Idas (UNRWA) kaitse või abi teatavale isikule, kes on varem sellist kaitset või abi saanud, on „lakanud“, peavad liikmesriikide kohtud või pädevad haldusasutused arvesse võtma kõiki neid UNRWA tegevuspiirkondi, kus taotlejal oleks võimalik UNRWA kaitset või abi tegelikult kasutada.

   Seda kindlaks tehes peab liikmesriigi kohus või haldusasutus arvesse võtma kõiki asjasse puutuvaid faktilisi asjaolusid, sealhulgas taotleja isiklikku olukorda ja tema võimalusi tegelikult nendesse tegevuspiirkondadesse pääseda.

2. Piirkond, mida tuleb võtta arvesse selle tuvastamisel, kas ajal, mil tehakse otsus *ipso facto* pagulasseisundi saamise taotluse kohta vastavalt direktiivi 2011/95 artikli 12 lõike 1 punkti a teisele lausele, selle sätte kohaldamise tingimused enam ei kehti, on seesama piirkond, mida võetakse arvesse hinnangu andmisel selle kohta, kas UNRWA kaitse või abi teatavale isikule, kes on varem sellist kaitset või abi saanud, on „lakanud“, nagu on kirjeldatud vastuses esimesele ja teisele küsimusele.

3. Pagulasseisundi taotleja ei saa tugineda *ipso facto* pagulasseisundist tulenevate soodustuste saamise õiguse taotlemisel oma turvalisuse ohustatusele direktiivi 2011/95 tähenduses, kui ta on selle ise vabatahtlikult põhjustanud, siirdudes turvalisest (või suhteliselt turvalisest) UNRWA tegevuspiirkonnast niisugusesse, kus tema turvalisus on tõsiselt ohus.

4. Esimestele neljale eelotsuse küsimustele antud vastuseid arvestades ei ole Euroopa Kohtul vaja viiendale küsimusele vastata.