Oikeustapauskokoelma

JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
EVGENI TANCHEV
1 päivänä lokakuuta 2020[1]

Asia C-507/19

Saksan liittotasavalta
vastaan
XT

(Ennakkoratkaisupyyntö – Bundesverwaltungsgericht (liittovaltion ylin hallintotuomioistuin, Saksa))

Ennakkoratkaisupyyntö – Vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alue – Turvapaikkapolitiikka – Kansalaisuudeton palestiinalainen – UNRWA:n suojelun tai avun lakkaaminen – Edellytykset pakolaisaseman tunnustamiselle ipso facto

1. Tässä ennakkoratkaisupyynnössä Bundesverwaltungsgericht (liittovaltion ylin hallintotuomioistuin, Saksa) pyytää unionin tuomioistuinta selventämään tiettyjä direktiivin 2011/95/EU[2] 12 artiklan 1 kohdan a alakohtaan liittyviä näkökohtia. Käsiteltävä asia koskee sitä, onko palestiinalaispakolainen määriteltävä henkilöksi, jolle ”pakolaisasema jätetään myöntämättä”, vai henkilöksi, joka on ”suoraan” oikeutettu tähän asemaan direktiivin 2011/95 12 artiklan 1 kohdan a alakohdan nojalla, ja erityisesti sitä, mikä merkitys tämän määrittelemisessä on sillä, että hakija muutti asuinpaikkaa kahden UNRWA:n toiminta-alueen välillä ennen siirtymistään Euroopan unionin jäsenvaltioon. Hakija nimittäin asui alun perin Syyriassa, muutti sieltä pitkäksi aikaa Libanoniin ja palasi sen jälkeen Syyriaan, jossa oleskeli lyhyen aikaa ennen kuin siirtyi maitse Saksaan. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin haluaa selvittää, mikä näistä maantieteellisistä alueista sen on otettava huomioon arvioidessaan hakijan asemaa direktiivin 12 artiklan 1 kohdan a alakohdan mukaisesti.

I Asiaa koskevat oikeussäännöt

A Kansainvälinen oikeus

1. Geneven yleissopimus

2. Pakolaisten oikeusasemaa koskeva yleissopimus, joka allekirjoitettiin Genevessä 28.7.1951 (United Nations Treaty Series, nide 189, s. 150, No 2545 (1954)), tuli voimaan 22.4.1954. Sitä on täydennetty New Yorkissa 31.1.1967 tehdyllä pakolaisten oikeusasemaa koskevalla pöytäkirjalla, joka tuli voimaan 4.10.1967 (jäljempänä Geneven yleissopimus).

1 Alkuperäinen kieli: englanti.

2 Vaatimuksista kolmansien maiden kansalaisten ja kansalaisuudettomien henkilöiden määrittelemiseksi kansainvälistä suojelua saaviksi henkilöiksi, pakolaisten ja henkilöiden, jotka voivat saada toissijaista suojelua, yhdenmukaiselle asemalle sekä myönnetyn suojelun sisällölle 13.12.2011 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EUVL 2011, L 337, s. 9).

3. Geneven yleissopimuksen 1 artiklan A kohdassa määritellään muun muassa, mitä kyseisessä yleissopimuksessa tarkoitetaan ”pakolaisella”, ja sen 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.”

2. UNRWA

4. Yhdistyneiden Kansakuntien yleiskokouksessa 8.12.1949 hyväksytyllä päätöslauselmalla 302 (IV) perustettiin Yhdistyneiden Kansakuntien Lähi-idässä olevien palestiinalaispakolaisten avustus- ja työelin (jäljempänä UNRWA). UNRWA:n toimikautta on jatkettu säännöllisesti, ja sen nykyinen toimikausi päättyy 30.6.2023.[3] Sen tehtävänä on tehdä työtä palestiinalaispakolaisten hyvinvoinnin ja inhimillisen kehityksen edistämiseksi.

3. UNHCR

5. Yhdistyneiden Kansakuntien pakolaisasiain päävaltuutetun (jäljempänä UNHCR) toimisto perustettiin 14.12.950 Yhdistyneiden Kansakuntien yleiskokouksen päätöslauselmalla 428 (V). UNHCR on Yhdistyneiden Kansakuntien peruskirjan 22 artiklan mukainen järjestön apuelin.

B Unionin oikeus

6. Direktiivi 2004/83/EY[4] laadittiin selkeyden vuoksi uudelleen ja kumottiin vaatimuksista kolmansien maiden kansalaisten ja kansalaisuudettomien henkilöiden määrittelemiseksi kansainvälistä suojelua saaviksi henkilöiksi, pakolaisten ja henkilöiden, jotka voivat saada toissijaista suojelua, yhdenmukaiselle asemalle sekä myönnetyn suojelun sisällölle 13.12.2011 annetulla Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivillä 2011/95/EU, koska siihen oli tehty useita merkittäviä muutoksia. Sen 12 artiklan 1 kohdan a alakohta pysyi kuitenkin muuttumattomana.

7. Direktiivin 2011/95 johdanto-osan neljännessä perustelukappaleessa todetaan, että Geneven yleissopimus ja pöytäkirja ovat pakolaisten suojelua koskevan kansainvälisen oikeudellisen järjestelmän kulmakivi. Kyseisen direktiivin johdanto-osan neljännen perustelukappaleen sanamuoto on sama kuin direktiivin 2004/83 johdanto-osan kolmannen perustelukappaleen sanamuoto.

8. Direktiivin 2011/95 johdanto-osan 12 perustelukappaleessa todetaan, että kyseisen direktiivin päätavoitteena on varmistaa yhtäältä se, että jäsenvaltioissa sovelletaan yhteisiä perusteita kansainvälistä suojelua todella tarvitsevien henkilöiden yksilöimiseen, ja toisaalta se, että nämä henkilöt saavat vähimmäistason mukaiset edut kaikissa jäsenvaltioissa. Direktiivin 2004/83 johdanto-osan kuudes perustelukappale oli sanamuodoltaan samanlainen.

3 Ks. YK:n yleiskokouksen 13.12.2019 hyväksymä päätöslauselma A/RES/74/83.

4 Kolmansien maiden kansalaisten ja kansalaisuudettomien henkilöiden määrittelyä pakolaisiksi tai muuta kansainvälistä suojelua tarvitseviksi henkilöiksi koskevista vähimmäisvaatimuksista sekä myönnetyn suojelun sisällöstä 29.4.2004 annettu neuvoston direktiivi (EUVL 2004, L 304, s. 12).

9. Direktiivin 2011/95 johdanto-osan 22–24 perustelukappaleessa todetaan seuraavaa:

”(22) Yhdistyneiden Kansakuntien pakolaisasiain päävaltuutetun kanssa käytävät keskustelut voivat antaa jäsenvaltioille arvokkaita suuntaviivoja niiden määritellessä pakolaisasemaa Geneven yleissopimuksen 1 artiklan mukaisesti.

(23) Olisi laadittava vaatimukset pakolaisaseman määrittelylle ja sisällölle ohjeeksi jäsenvaltioiden toimivaltaisille kansallisille elimille Geneven yleissopimuksen soveltamista varten.

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

10. Direktiivin 2011/95 1 artiklassa, jonka otsikko on ”Tavoite”, säädetään seuraavaa:

”Tämän direktiivin tavoitteena on vahvistaa vaatimukset kolmansien maiden kansalaisten ja kansalaisuudettomien henkilöiden määrittelemiseksi kansainvälistä suojelua saaviksi henkilöiksi, pakolaisten ja henkilöiden, jotka voivat saada toissijaista suojelua, yhdenmukaiselle asemalle sekä myönnetyn suojelun sisällölle.”

11. Direktiivin 2 artiklassa, jonka otsikko on ”Määritelmät”, säädetään seuraavaa:

”Tässä direktiivissä tarkoitetaan:

a) ’kansainvälisellä suojelulla’ pakolaisasemaa ja toissijaista suojeluasemaa, sellaisina kuin ne on määritelty e ja g alakohdassa;

b) ’kansainvälistä suojelua saavalla’ henkilöä, jolle on myönnetty pakolaisasema tai toissijainen suojeluasema, sellaisina kuin ne on määritelty e ja g alakohdassa;

c) ’Geneven yleissopimuksella’ Genevessä 28 päivänä heinäkuuta 1951 tehtyä pakolaisten oikeusasemaa koskevaa yleissopimusta, sellaisena kuin se on muutettuna 31 päivänä tammikuuta 1967 tehdyllä New Yorkin pöytäkirjalla;

d) ’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;

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

f) ’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;

g) ’toissijaisella suojeluasemalla’ kolmannen maan kansalaisen tai kansalaisuudettoman henkilön tunnustamista jäsenvaltiossa henkilöksi, joka voi saada toissijaista suojelua;

h) ’kansainvälistä suojelua koskevalla hakemuksella’ kolmannen maan kansalaisen tai kansalaisuudettoman henkilön esittämää pyyntöä saada suojelua jostakin jäsenvaltiosta, kun hakijan voidaan katsoa tarkoittavan pakolaisasemaa tai toissijaista suojeluasemaa ja kun hakija ei nimenomaisesti pyydä tämän direktiivin soveltamisalan ulkopuolelle jäävää muunlaista suojelua, jota voidaan pyytää erikseen;

i) ’hakijalla’ kolmannen maan kansalaista tai kansalaisuudetonta henkilöä, joka on tehnyt kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen, josta ei vielä ole tehty lopullista päätöstä;

– –

n) ’alkuperämaalla’ yhtä tai useampaa kansalaisuusmaata tai, kansalaisuudettomien henkilöiden osalta, entistä pysyvää asuinmaata.”

12. Direktiivin 5 artiklan, jonka otsikko on ”Kansainvälisen suojelun tarpeen ilmeneminen sur place -tilanteessa”, 3 kohdassa säädetään seuraavaa:

”Jäsenvaltiot voivat säätää, että hakemuksen myöhemmässä vaiheessa tehneelle hakijalle ei yleensä myönnetä pakolaisasemaa, jos vaara joutua vainotuksi perustuu olosuhteisiin, jotka hakija on itse aiheuttanut alkuperämaasta lähdön jälkeen, sanotun kuitenkaan rajoittamatta Geneven yleissopimuksen soveltamista.”

13. Direktiivin 11 artiklassa, jonka otsikko on ”Lakkaaminen”, säädetään seuraavaa:

”1. – – kansalaisuudeton henkilö lakkaa olemasta pakolainen, jos hän:

– –

f) – – voi palata entiseen pysyvään asuinmaahansa sen vuoksi, että olosuhteet, joiden vallitessa hänet tunnustettiin pakolaiseksi, ovat lakanneet olemasta.

2. Jäsenvaltioiden on 1 kohdan [f alakohdan] osalta tarkasteltava, onko olosuhteiden muutos niin merkittävä ja pysyvä, ettei pakolaisella enää ole perusteltua aihetta pelätä joutuvansa vainotuksi.

3. Edellä olevaa 1 kohdan [f alakohtaa] ei sovelleta pakolaiseen, joka voi aiemmin koetusta vainosta johtuvien pakottavien syiden perusteella kieltäytyä turvautumasta suojeluun – –, jos pakolainen on kansalaisuudeton henkilö, entisessä pysyvässä asuinmaassaan.”

14. Direktiivin 12 artiklassa, jonka otsikko on ”Poissulkeminen”, säädetään seuraavaa:

”1. Pakolaisasema jätetään myöntämättä – – 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;

– –”

15. Direktiivin 14 artiklassa, jonka otsikko on ”Pakolaisaseman peruuttaminen, lakkauttaminen tai uusimatta jättäminen”, säädetään seuraavaa:

”1. – – jäsenvaltioiden on peruutettava, lakkautettava tai jätettävä uusimatta valtion elimen, hallinnollisen elimen, tuomioistuimen tai lainkäyttöelimen myöntämä – – kansalaisuudettoman henkilön pakolaisasema, jos hän on 11 artiklan mukaisesti lakannut olemasta pakolainen.

– –

3. Jäsenvaltioiden on peruutettava, lakkautettava tai jätettävä uusimatta – – kansalaisuudettoman henkilön pakolaisasema, jos asianomainen jäsenvaltio saa pakolaisaseman myöntämisen jälkeen selville, että

a) pakolaisasema olisi pitänyt jättää tai jätetään myöntämättä asianomaiselle 12 artiklan mukaisesti;

– –”

II Pääasian tosiseikat ja ennakkoratkaisukysymykset

16. Ennakkoratkaisupyynnön mukaan XT (jäljempänä myös hakija) on Palestiinasta lähtöisin oleva kansalaisuudeton henkilö, joka syntyi vuonna 1991 Damaskoksessa Syyriassa. Hänet on rekisteröity palestiinalaispakolaiseksi UNRWA:han Yarmoukin pakolaisleirillä Etelä-Damaskoksessa.

17. XT siirtyi tarkemmin määrittelemättömänä päivänä lokakuussa 2013 Libanoniin, jossa hän oleskeli 20.11.2015 asti tehden tilapäisiä tai satunnaisia töitä. Ennakkoratkaisupyynnöstä ei selvästi ilmene, hakiko ja/tai saiko XT tänä aikana mitään konkreettista apua UNRWA:lta.

18. Tämän jälkeen XT lähti Libanonista ja meni Qudsayaan Syyriaan, jossa hän oleskeli lyhyen aikaa perheenjäsentensä kanssa. Joitakin päiviä myöhemmin hän lähti Syyriasta ja siirtyi maitse Saksaan. Asiakirja-aineistosta ei selvästi ilmene, miten pitkään XT tarkalleen oleskeli Syyriassa, mutta Bundesamt für Migration und Flüchtlingen (liittovaltion maahanmuuttovirasto, Saksa) esittämien tietojen mukaan hän lähti Libanonista ”marraskuun lopussa”. Näin ollen hän olisi oleskellut Syyriassa enintään 10 päivää ennen siirtymistään Saksaan. Ennakkoratkaisupyynnön mukaan siihen aikaan, kun XT lähti Syyriasta, Jordania ja Libanon olivat jo sulkeneet rajansa Syyriasta tulevilta palestiinalaispakolaisilta.

19. Sodan ja konfliktin runteleman Syyrian olosuhteissa UNRWA:n mahdollisuudet tarjota suojelua tai apua Syyrian toiminta-alueella [5] näyttävät olleen huomattavan rajalliset ajankohtana, jona XT lähti maasta. [6] Omien lausuntojensa mukaan UNRWA kuitenkin jatkoi avun antamista Syyrian toiminta-alueella ja sen monitahoisista haasteista huolimatta ”ylläpiti edelleen ohjelmatalousarviosta rahoitettuja terveydenhoito-, koulutus-, ammattikoulutus-, mikrorahoitus-, nuorten tuki- ja sosiaalipalvelujaan” mukauttaen niitä aseellisen konfliktin varjostamiin vaikeisiin olosuhteisiin. [7]

20. XT saapui Saksaan joulukuussa 2015 ja haki turvapaikkaa Saksassa helmikuussa 2016. Bundesamt für Migration und Flüchtlinge myönsi hänelle toissijaisen suojeluaseman 29.8.2016 tekemällään päätöksellä mutta epäsi häneltä pakolaisaseman. Verwaltungsgericht (hallintotuomioistuin, Saksa) hyväksyi XT:n kyseisestä päätöksestä nostaman kanteen 24.11.2016 antamallaan tuomiolla ja määräsi, että XT:lle on myönnettävä pakolaisasema.

21. Saksan liittotasavalta valitti Verwaltungsgerichtin antamasta tuomiosta Oberverwaltungsgerichtiin (osavaltion ylempi hallintotuomioistuin, Saksa), joka hylkäsi valituksen ja totesi lähinnä, että kansalaisuudettomana palestiinalaisena XT on niissä säännöksissä, joilla direktiivin 2011/95 12 artiklan 1 kohdan a alakohta on saatettu osaksi Saksan lainsäädäntöä, tarkoitettu pakolainen. Oberverwaltungsgericht totesi, että XT oli saanut UNRWA:n suojelua ja että suojelu oli lakannut hänen omasta tahdostaan riippumattomista syistä. Oberverwaltungsgericht katsoi, että XT:n oma turvallisuus oli vakavasti uhattuna hänen poistuessaan Syyriasta ja ettei hänellä ollut mahdollisuutta saada UNRWA:n suojelua muualla sen toimialueella, koska Jordania ja Libanon olivat jo sulkeneet rajansa Syyriasta tulevilta palestiinalaispakolaisilta. Se totesi, että XT:n oli ollut pakko lähteä alueelta omasta tahdostaan riippumattomista syistä ja että hänen ei voitu katsoa lähteneen sieltä vapaaehtoisesti. Oberverwaltungsgerichtin mukaan tämän vahvisti se, että XT:lle oli myönnetty toissijainen suojeluasema. [8]

22. Saksan liittotasavalta teki tästä ratkaisusta oikeuskysymyksiin rajoittuvan valituksen (Revision-valitus) Bundesverwaltungsgerichtiin.

23. Kyseinen tuomioistuin on lykännyt asian käsittelyä ja esittänyt unionin tuomioistuimelle seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:

”1) Kun arvioidaan, onko YK:n palestiinalaispakolaisten avustusjärjestön (UNRWA) Palestiinasta lähtöisin olevalle kansalaisuudettomalle henkilölle antama suojelu tai apu lakannut direktiivin 2011/95/EU 12 artiklan 1 kohdan a alakohdan toisessa virkkeessä tarkoitetulla tavalla, onko maantieteellisesti otettava huomioon pelkästään se toiminta-alue (Gazan kaista, Jordania, Libanon,

5 UNRWA kutsuu tavallisesti Länsirannan, Gazan, Syyrian, Libanonin ja Jordanian alueita erikseen nimityksellä ”field of operations” [tässä ratkaisuehdotuksessa suomeksi toiminta-alue] ja näitä viittä aluetta yhdessä nimityksellä ”area of operations” [tässä ratkaisuehdotuksessa suomeksi toimialue]. Unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä on käytetty samoja nimityksiä; ks. tuomio 17.6.2010, Bolbol (C-31/09, EU:C:2010:351, 7 kohta); tuomio 19.12.2012, Abed El Karem El Kott ym. (C-364/11, EU:C:2012:826, 7 kohta) ja tuomio 25.7.2018, Alheto (C-585/16, EU:C:2018:584, 7 kohta); ks. myös julkisasiamies Sharpstonin ratkaisuehdotus Bolbol (C-31/09, EU:C:2010:119, 11 kohta ja alaviite 10), jossa viitataan pakolaisaseman myöntämisedellytyksiä ja pakolaisten rekisteröintiä koskeviin UNRWA:n toimintaohjeisiin (UNRWA Consolidated Eligibility and Registration Instructions, jäljempänä CERI), VII.E kohta.

6 UNRWA:n vuosikertomuksen 2015 sivulla 1 esitetyssä yhteenvedossa todetaan, että UNRWA:n 118 koulusta vain 44 jatkoi toimintaansa (ja niiden lisäksi tosin myös 55 iltapäiväkoulua), että sen 23 terveysasemasta 15 pysyi avoinna ja että sen kuudesta käteisavustuskierroksesta vain kolme oli saatu jaettua rahoitusvajeiden takia.

7 Nykyään UNRWA:n www-sivuston hätätoimenpiteitä käsittelevässä kohdassa ”What we do – Emergency Response” todetaan, että ”Syyriassa käynnissä olevasta konfliktista on kehittynyt yksi vakavimmista UNRWA:n kohtaamista haasteista näinä kuutena vuosikymmenenä, joiden aikana se on tehnyt työtä palestiinalaispakolaisten keskuudessa. Väkivaltaisuuksien jatkuessa konfliktin vaikutus palestiinalaispakolaisten tilanteeseen on entisestään pahentunut, sillä yli 50 prosenttia rekisteröidystä pakolaisväestöstä, Syyriassa olevat 270 000 pakolaista mukaan luettuina, on joutunut jättämään kotinsa sen seurauksena. Merkittävistä haasteista huolimatta UNRWA jatkaa hätäapu-, terveydenhoito-, suojelu- ja koulutuspalvelujen tarjoamista Syyriassa oleville ja Syyriasta UNRWA:n toimialueella oleviin naapurimaihin, kuten Libanoniin ja Jordaniaan, paenneille palestiinalaispakolaisille ja jakaa samalla jatkuvasti mikrorahoitusta mikroyrittäjien selviytymisstrategioiden tukemiseksi”. Ks. https://www.unrwa.org/what-we-do/emergency-response (käyty viimeksi 28.9.2020).

8 Ennakkoratkaisupyynnön 4 kohta.

Syyria ja Länsiranta), jossa kansalaisuudeton henkilö tosiasiallisesti asui (tässä Syyria) poistuessaan UNRWA:n toimialueelta, vai onko myös muut UNRWA:n toimialueeseen kuuluvat toiminta-alueet otettava huomioon?

2) Mikäli huomioon ei oteta ainoastaan poistumishetken toiminta-aluetta, onko aina ja muista edellytyksistä riippumatta kaikki UNRWA:n toimialueeseen kuuluvat toiminta-alueet otettava huomioon? Jos vastaus on kieltävä, onko muut toiminta-alueet otettava huomioon vain silloin, jos kansalaisuudettomalla henkilöllä oli merkittävä (maantieteellinen) yhteys kyseiseen toiminta-alueeseen? Edellyttääkö tällainen yhteys – poistumishetkellä ollutta tai aiempaa – pysyvää asuinpaikkaa alueella? Onko merkittävän (maantieteellisen) yhteyden arvioinnissa otettava huomioon muita seikkoja? Jos on, mitä? Onko merkitystä sillä, onko kansalaisuudettoman henkilön mahdollista tai kohtuullista matkustaa kyseiselle toiminta-alueelle, kun hän poistuu UNRWA:n toimialueelta?

3) Onko kansalaisuudeton henkilö, joka poistuu UNRWA:n toimialueelta, koska hänen henkilökohtainen turvallisuutensa on vakavasti uhattuna sillä toiminta-alueella, jossa hän tosiasiallisesti asuu, ja koska UNRWA:n on mahdotonta antaa hänelle siellä suojelua tai apua, direktiivin 2011/95/EU 12 artiklan 1 kohdan a alakohdan toisessa virkkeessä tarkoitetulla tavalla suoraan oikeutettu direktiivin mukaisiin etuihin, jos hän on aiemmin siirtynyt kyseiselle toiminta-alueelle ilman, että hänen henkilökohtainen turvallisuutensa olisi ollut vakavasti uhattuna sillä toiminta-alueella, jossa hänen entinen asuinpaikkansa sijaitsee, ja ilman että hän olisi voinut luottaa siirtymishetkellä vallinneiden olosuhteiden perusteella siihen, että hän saa UNRWA:lta suojelua tai apua sillä toiminta-alueella, jolle hän siirtyy, ja että hän voi palata lähitulevaisuudessa sille toiminta-alueelle, jossa hänen siihenastinen asuinpaikkansa sijaitsee?

4) Arvioitaessa sitä, onko kansalaisuudettoman henkilön pakolaisasema jätettävä tunnustamatta suoraan, koska direktiivin 2011/95/EU 12 artiklan 1 kohdan a alakohdan toisessa virkkeessä vahvistetut edellytykset eivät enää täyty, kun kyseinen henkilö on poistunut UNRWA:n toimialueelta, onko huomioon otettava ainoastaan se toiminta-alue, jossa viimeisin pysyvä asuinpaikka sijaitsee? Jos vastaus on kieltävä, onko vastaavasti otettava huomioon myös ne alueet, jotka toisen kysymyksen mukaan ovat merkityksellisiä lähtöhetkellä? Jos vastaus on kieltävä, minkä kriteerien perusteella määritetään ne alueet, jotka on otettava huomioon silloin, kun hakemuksesta päätetään? Edellyttääkö direktiivin 2011/95/EU 12 artiklan 1 kohdan a alakohdan toisessa virkkeessä vahvistettujen edellytysten lakkaaminen, että kyseisen toiminta-alueen (kokonaan tai osittain valtion alaiset) laitokset ovat valmiita ottamaan kansalaisuudettoman henkilön (jälleen) vastaan?

5) Mikäli direktiivin 2011/95/EU 12 artiklan 1 kohdan a alakohdan toisessa virkkeessä vahvistettujen edellytysten täyttymisen tai lakkaamisen yhteydessä merkitystä on toiminta-alueella, jossa henkilöllä on (viimeisin) pysyvä asuinpaikka, mitkä kriteerit ovat ratkaisevia pysyvän asuinpaikan perustelemisen kannalta? Onko edellytyksenä, että oleskelu on lainmukaista ja että oleskeluvaltio on myöntänyt oleskeluluvan? Jos vastaus on kieltävä, onko edellytyksenä vähintään se, että toiminta-alueen vastuussa olevat elimet ovat tietoisesti sallineet kyseisen kansalaisuudettoman henkilön oleskelun? Jos vastaus on myöntävä, onko vastuussa olevien elinten oltava käytännössä tietoisia yksittäisen kansalaisuudettoman henkilön oleskelusta vai riittääkö, että ne sallivat tietoisesti kyseisen henkilön oleskelun suuremman henkilöryhmän jäsenenä? Jos vastaus on kieltävä, riittääkö pelkästään pidempi tosiasiallinen oleskelu?”

24. Kirjallisia huomautuksia ovat esittäneet Belgian ja Saksan hallitukset, Bundesamt für Migration und Flüchtlinge ja Euroopan komissio. Saksan ja Ranskan hallitusten ja komission lausumat kuultiin istunnossa, joka pidettiin 10.6.2020.

III Asian tarkastelu

A Alustavat huomautukset

25. Ennen ennakkoratkaisukysymysten tarkastelua on mielestäni aiheellista esittää muutamia alustavia huomautuksia direktiivistä 2011/95 ja UNRWA:n toiminnan maantieteellisestä ulottuvuudesta.

1. Direktiivin 2011/95

26. Direktiivi 2011/95 hyväksyttiin 13.12.2011. Sillä laadittiin uudelleen ja kumottiin direktiivi 2004/83. Vaikka jälkimmäisen direktiivin muihin osiin tehtiin muutoksia, 12 artiklan 1 kohdan a alakohta pysyi olennaisin osin samanlaisena; siihen tehtiin vain ortografisia muutoksia. Direktiivin 2004/83 12 artiklan 1 kohdan a alakohtaa koskevan oikeuskäytännön pitäisi siten päteä myös direktiivin 2011/95 12 artiklan 1 kohdan a alakohtaan.

27. Direktiivin 2011/95 12 artiklan 1 kohdan a alakohta jakautuu kahteen osaan. Ensimmäisessä osassa säädetään, että direktiivissä tarkoitettu pakolaisasema jätetään myöntämättä henkilölle, joka kuuluu Geneven yleissopimuksen 1 artiklan D kohdan soveltamisalaan. Geneven yleissopimuksen 1 artiklan D kohdassa suljetaan Geneven yleissopimuksen soveltamisalan ulkopuolelle henkilöt, jotka ”nykyisin saavat” suojelua tai avustusta UNRWA:lta [9] (poissulkemislauseke). Geneven yleissopimuksen 1 artiklan D kohdan toisessa alakohdassa määrätään, että kun ”sellainen suojelu tai avustus on jostakin syystä lakannut” ilman, että sellaisten henkilöiden asemaa on lopullisesti säännelty YK:n yleiskokouksen hyväksymien voimassa olevien päätöslauselmien mukaisesti, on näillä henkilöillä ipso facto oikeus Geneven yleissopimuksen tarjoamiin etuihin (sisällyttämislauseke). On selvää, että UNRWA:n rekisteröimien palestiinalaispakolaisten asemaa ei toistaiseksi ole tällä tavoin säännelty. [10] Direktiivin 2011/95 12 artiklan 1 kohdan a alakohdan toisen virkkeen englanninkielisessä versiossa toistetaan Geneven yleissopimuksen 1 artiklan D kohdan toinen alakohta ad verbatim; vain ilmaus ”yleissopimuksen” on korvattu ilmauksella ”direktiivin”. [11] Tästä johdonmukaisesti seuraa, ja myös vakiintuneesta oikeuskäytännöstä ilmenee, että 12 artiklan 1 kohdan a alakohdan toisen virkkeen sisällyttämislauseke tulee kuvaan vasta, kun on ensin sovellettu 12 artiklan 1 kohdan a alakohdan ensimmäisen virkkeen poissulkemislauseketta. [12]

28. Geneven yleissopimuksen soveltamisalaan kuuluvat ainoastaan pakolaiset, kun taas direktiivien 2011/95 ja 2004/83 soveltamisalaan kuuluu lisäksi toissijainen suojelu. Tästä syystä Geneven yleissopimuksen 1 artiklan D kohdan poissulkemislauseketta sovelletaan koko yleissopimukseen, kun taas kyseisten kahden direktiivin 12 artiklan 1 kohdan a alakohdan mukainen poissulkeminen koskee ainoastaan pakolaisasemaa. Vaikka siis henkilölle voidaan jättää myöntämättä pakolaisasema direktiivin 2011/95 kyseisen säännöksen nojalla, hän voi silti edelleen olla oikeutettu toissijaiseen suojeluun.

29. Unionin tuomioistuin on toistuvasti todennut direktiivistä 2011/95, että sen johdanto-osan 4, 23 ja 24 perustelukappaleesta käy ilmi, 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

9 Geneven yleissopimuksen 1 artiklan D kohdassa ja direktiivin 2011/95 12 artiklan 1 kohdan a alakohdassa viitataan henkilöihin, jotka saavat ”suojelua tai apua muilta Yhdistyneiden Kansakuntien elimiltä tai toimistoilta kuin Yhdistyneiden Kansakuntien pakolaisasiain päävaltuutetulta”. Käytännössä tämä ilmaus kattaa ainoastaan UNRWA:n.

10 Ks. esim. YK:n yleiskokouksen 13.12.2019 hyväksymä päätöslauselma A/RES/74/85.

11 12 artiklan 1 kohdan a alakohdan ranskankielinen versio eroaa vastaavan Geneven yleissopimuksen määräyksen ranskankielisestä versiosta, mutta vain sanamuotonsa, ei sisältönsä puolesta, ja nämä erot näyttävät lähentävän direktiivin ranskan- ja englanninkielisiä versioita toisiinsa.

12 Tuomio 17.6.2010, Bolbol (C-31/09, EU:C:2010:351, 55 ja 56 kohta).

perusteiden mukaisesti,[13] ja että kyseisen direktiivin samoin kuin direktiivin 2004/83 säännöksiä on näin ollen tulkittava sen systematiikan ja tarkoituksen valossa sekä niin, että Geneven yleissopimusta ja SEUT 78 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuja muita asiaan liittyviä sopimuksia noudatetaan.[14] Unionin tuomioistuin on lisäksi todennut, että kyseisten säännösten tulkinnassa on, kuten direktiivin 2004/83 johdanto-osan kymmenennestä perustelukappaleesta ilmenee, kunnioitettava perusoikeuksia ja erityisesti noudatettava perusoikeuskirjan periaatteita.[15]

2. UNRWA:n toiminnan maantieteellinen ulottuvuus

30. UNRWA:n *toimialueeseen* sisältyy viisi *toiminta-aluetta* eli Länsiranta, Gaza, Jordania, Libanon ja Syyria,[16] joilla se tarjoaa suojelua ja/tai apua[17] palestiinalaispakolaisille ja tietyille muille avunsaajille, kuten toimeentulonsa menettäneelle Jerusalemin ja Gazan väestölle ja rekisteröimättömille henkilöille, jotka ovat joutuneet siirtymään asuinseudultaan vuoden 1967 sodan ja myöhempien vihollisuuksien seurauksena.[18] Ennakkoratkaisupyyntöön sisältyvästä asian tosiseikkojen kuvauksesta ilmenee, että XT on palestiinalaispakolainen. Ne kaksi toiminta-aluetta, joilla XT on asunut, sijaitsevat kahdessa eri suvereenissa valtiossa, Syyriassa ja Libanonissa. Ne sijaitsevat kuitenkin molemmat UNRWA:n toimialueella.

31. Alueet, joilla UNRWA:n toiminta-alueet sijaitsevat, eivät ole sen hallinnassa, eikä UNRWA myöskään ole siinä asemassa, että se voisi myöntää rekisteröidylle palestiinalaispakolaiselle pääsyn alueelle, jolla sen tietty toiminta-alue sijaitsee, tai evätä sen. Tosiasiallinen pääsy voi riippua (ja usein riippuu) kyseisellä alueella kulloinkin vallassa olevien valtiollisten tai puolivaltiollisten toimijoiden vaihtuvista politiikoista.

13 Ks. tuomio 13.9.2018, Ahmed (C-369/17, EU:C:2018:713, 40 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen) ja tuomio 14.5.2019, M ym. (Pakolaisaseman peruuttaminen) (C-391/16, C-77/17 ja C-78/17, EU:C:2019:403, 81 kohta), ja direktiivin 2004/83 johdanto-osan 3, 16 ja 17 perustelukappaleesta vastaavasti tuomio 17.6.2010, Bolbol (C-31/09, EU:C:2010:351, 37 kohta); tuomio 19.12.2012, Abed El Karem El Kott ym. (C-364/11, EU:C:2012:826, 42 kohta) ja tuomio 31.1.2017, Lounani (C-573/14, EU:C:2017:71, 41 kohta).

14 Tuomio 19.12.2012, Abed El Karem El Kott ym. (C-364/11, EU:C:2012:826, 43 kohta) ja tuomio 13.9.2018, Ahmed (C-369/17, EU:C:2018:713, 40 ja 41 kohta).

15 Tuomio 2.3.2010, Salahadin Abdulla ym. (C-175/08, C-176/08, C-178/08 ja C-179/08, EU:C:2010:105, 52–54 kohta); tuomio 19.12.2012, Abed El Karem El Kott ym. (C-364/11, EU:C:2012:826, 43 kohta) ja tuomio 2.12.2014, A ym. (C-148/13–C-150/13, EU:C:2014:2406, 45 ja 46 kohta).

16 Näitä nimityksiä käytetään UNRWA:ta koskevissa YK:n yleiskokouksen päätöslauselmissa ja UNRWA:n omissa materiaaleissa, joissa esitellään sitä ja sen toimintaa. Ks. esim. YK:n yleiskokouksen 5.12.2014 hyväksymä päätöslauselma A/RES/69/88, johdanto-osan 9 perustelukappale ja YK:n yleiskokouksen 7.12.2017 hyväksymä päätöslauselma A/RES/72/82, johdanto-osan 25 perustelukappale, joissa viitataan ”kaikkiin toiminta-alueisiin, nimittäin Jordaniaan, Syyrian arabitasavaltaan ja miehitettyyn palestiinalaisalueeseen”. Ks. myös YK:n yleiskokouksen 9.12.2015 hyväksymä päätöslauselma A/RES/70/85 [UNRWA:n] toiminnasta Lähi-idässä olevien palestiinalaispakolaisten avustamiseksi, johdanto-osan 15 perustelukappale. Myös unionin tuomioistuin on nimenomaisesti käyttänyt näitä nimityksiä tuomiossa 17.6.2010, Bolbol (C-31/09, EU:C:2010:351, 7 kohta); tuomiossa 19.12.2012, Abed El Karem El Kott ym. (C-364/11, EU:C:2012:826, 7 kohta) ja tuomiossa 25.7.2018, Alheto (C-585/16, EU:C:2018:584, 7 kohta).

17 Olen tietoinen siitä, että se, antaako UNRWA tosiasiallisesti ”suojelua” ja onko sillä suojelumandaatti, on kiistanalaista. Julkisasiamies Sharpston esitti ratkaisuehdotuksessaan El Kott, että ”UNRWA:n perustamisen tarkoituksena ei ollut tarjota, eikä se ole koskaan tarjonnut, ’suojelua’ palestiinalaispakolaisille”, ja asettui näin sille kannalle, että suojelun käsitettä on tässä asiayhteydessä tulkittava suppeasti (ks. ratkaisuehdotuksen 66 kohta ja alaviitteet 6 ja 30); hän kiinnitti huomiota myös siihen, että UNRWA:n valvonnassa ei ole poliisivoimia tai muita turvallisuusjoukkoja. UNRWA:lla itsellään on tästä eri näkemys, mikä ilmenee muun muassa sen julkaisusta ”Protecting Palestine refugees”. Kyseisessä julkaisussa se toteaa, että YK:n yleiskokous on tunnustanut UNRWA:n ”suojelumandaatin” 5.12.2014 hyväksymässään päätöslauselmassa A/RES/69/88, jossa annetaan tunnustus ”UNRWA:n tekemästä arvokkaasta työstä *suojelun* tarjoamiseksi palestiinalaisille, erityisesti palestiinalaispakolaisille” (samaa todetaan 7.12.2017 hyväksytyssä YK:n yleiskokouksen päätöslauselmassa A/RES/72/82). Kyseisissä päätöslauselmissa myös kiitetään UNRWA:ta sen erinomaisesta toiminnasta ”suojan, – – *suojelun* ja muun humanitaarisen avun tarjoamiseksi” ”heinä- ja elokuun 2014 sotilasoperaatioiden aikana” ja mainitaan erityisenä ansiona ”keskeinen rooli, joka UNRWA:lla on ollut yli [60/65] vuoden ajan välttämättömien palvelujen tarjoamisessa – – palestiinalaispakolaisen *suojelemiseksi* – –”. Näiden kysymysten selvittämisellä ei kuitenkaan ole ratkaisevaa merkitystä vastattaessa käsiteltävässä asiassa esitettyihin ennakkoratkaisukysymyksiin.

18 Ks. CERI, I ja III kohta. CERI:ssä ”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”, ja tällaisten miespuolisten pakolaisten jälkeläisiä. Tähän ryhmään kuuluvat henkilöt voidaan yhä ottaa UNRWA:n pakolaisrekisteriin (ks. CERI, III.A.1 kohta). Tässä ratkaisuehdotuksessa ilmausta ”palestiinalaispakolaiset” käytetään viittaamaan – jollei se sisälly lainaukseen – palestiinalaista syntyperää olevien pakolaisten laajempaan ryhmään.

B Ensimmäinen ja toinen ennakkoratkaisukysymys

32. Ensimmäisessä ja toisessa ennakkoratkaisukysymyksessään, joita käsittelen yhdessä, kansallinen tuomioistuin pyytää ohjeita siihen, mikä maantieteellinen alue on otettava huomioon arvioitaessa, onko UNRWA:n antama apu tai suojelu ”lakannut” tietyltä henkilöltä, joka on aiemmin turvautunut tällaiseen apuun tai suojeluun. Kysymykset liittyvät erityisesti direktiivin 2011/95 12 artiklan 1 kohdan a alakohdan toisessa virkkeessä ja Geneven yleissopimuksen 1 artiklan D kohdan toisessa alakohdassa [19] olevaan sisällyttämislausekkeeseen. Ennakkoratkaisupyyntö perustuu siihen olettamaan, että pääasian tosiseikkoihin sovelletaan 12 artiklan 1 kohdan a alakohdan ensimmäisen virkkeen ja 1 artiklan D kohdan ensimmäisen alakohdan poissulkemislauseketta. Olen tässä analyysissa lähtenyt siitä, että asia on näin.

1. Yhteenveto asianosaisten ja muiden osapuolten lausumista

33. Kaikki kirjallisia huomautuksia esittäneet asianosaiset ja muut osapuolet – komissio, Belgia, Saksa ja Bundesamt für Migration und Flüchtlinge – ovat yhtä mieltä siitä, että arvioitaessa, onko UNRWA:n suojelu ja apu henkilölle 12 artiklan 1 kohdan a alakohdassa tarkoitetulla tavalla lakannut, ei ole otettava huomioon ainoastaan sitä toiminta-aluetta, jolla kyseinen henkilö on viimeksi asunut. Komissio katsoo – ja itsekin olen yleisesti ottaen sitä mieltä –, että huomioon olisi otettava myös se UNRWA:n toiminta-alue, jolle kyseinen henkilö olisi tosiasiallisesti voinut päästä [20] lähtiessään UNRWA:n toimialueelta, samoin kuin ne toiminta-alueet, joille kyseinen henkilö voi päästä sinä ajankohtana, jona päätös (mukaan lukien tuomioistuinratkaisu) pakolaisaseman myöntämistä koskevasta hakemuksesta tehdään.

34. Saksan liittotasavalta on sitä mieltä, että myös muut toiminta-alueet, joihin kyseisellä henkilöllä on merkittävä liittymä, on otettava huomioon sen toiminta-alueen lisäksi, jolla kyseisellä henkilöllä oli viimeisin tosiasiallinen asuinpaikka. Näitä muita toiminta-alueita voivat olla toiminta-alue, jolla hakijalla oli viimeisin pysyvä asuinpaikka, tai toiminta-alue, jolla hakijalla oli läheisiä perheenjäseniä. Belgia on sitä mieltä, että kaikki UNRWA:n toiminta-alueet on otettava huomioon määritettäessä, saiko kansalaisuudeton palestiinalainen edelleen UNRWA:n apua ajankohtana, jona hän lähti UNRWA:n toimialueelta, ja että hakijan asiana on osoittaa, että hänen oli mahdotonta matkustaa millekään toiselle UNRWA:n toiminta-alueelle ja saada siellä suojelua tai apua.

35. Ranska ei esittänyt kirjallisia huomautuksia mutta pyysi suullista käsittelyä, jonka aikana se ilmaisi olevansa sitä mieltä, että vain sillä toiminta-alueella, jolla hakijalla oli viimeisin pysyvä asuinpaikka ennen pakolaisaseman myöntämistä koskevan hakemuksen jättämistä, on merkitystä määritettäessä, onko tai oliko UNRWA:n suojelu tai apu lakannut.

19 Viittaamisen helpottamiseksi viittaan direktiivin 2011/95 12 artiklan 1 kohdan a alakohtaan ”12 artiklan 1 kohdan a alakohtana” ja Geneven yleissopimuksen 1 artiklan D kohtaan ”1 artiklan D kohtana”.

20 Komission kirjallisten huomautusten ranskankielisessä versiossa käytetään ilmausta ”aurait effectivement pu avoir accès” viitattaessa toiminta-alueisiin, jotka on otettava huomioon ajankohtana, jona hakija lähti UNRWA:n toimialueelta; saksankielisessä versiossa käytetään ilmausta ”tatsächlich Zugang hätte haben können”.

2. Ensimmäisen ja toisen ennakkoratkaisukysymyksen arviointi

36. Aluksi on huomautettava, että 12 artiklan 1 kohdan a alakohdassa sen paremmin kuin 1 artiklan D kohdassakaan ei viitata sanallakaan kyseisen henkilön asuinpaikkaan. Merkityksellistä 12 artiklan 1 kohdan a alakohdan ensimmäistä virkettä ja 1 artiklan D kohdan ensimmäistä alakohtaa sovellettaessa on se, saako henkilö apua tai suojelua kyseiseltä elimeltä, ja jälkimmäisen toista alakohtaa ja ensin mainitun toista virkettä sovellettaessa se, onko tämä suojelu tai apu ”lakannut”. [21]

37. Toiseksi vakiintuneesta oikeuskäytännöstä ilmenee, että sitä, kuuluuko henkilö 12 artiklan 1 kohdan a alakohdan ensimmäisen vai toisen virkkeen vaiko näiden kummankin soveltamisalaan, on arvioitava tapauskohtaisesti eikä tarkastelemalla Palestiinan pakolaisia tai palestiinalaispakolaisia yleisesti ryhmänä. [22] Sen vuoksi en voi yhtyä eräiden osapuolten huoleen siitä, että ottamalla UNRWA:n toimialue kokonaisuudessaan huomioon arvioitaessa sitä, onko kyseisen elimen antama suojelu tai apu lakannut, rajoitettaisiin aiheettomasti 12 artiklan 1 kohdan a alakohdan toisen virkkeen sisällyttämislausekkeen ulottuvuutta. [23] Tämä olisi arvioitava tapauskohtaisesti eli huomioon pitäisi ottaa vain sellainen muilla toiminta-alueilla annettu suojelu tai apu, joka tosiasiallisesti oli tai on hakijan saatavilla.

38. Joidenkin osapuolten mainitsemat eri liittymätekijät näyttävät yleisesti ottaen lisäävän sen todennäköisyyttä, että tietty hakija voi tosiasiallisesti päästä kyseiselle toiminta-alueelle ja saada UNRWA:n siellä antamaa suojelua tai apua. Yhdessä Bundesamt für Migration und Flüchtlingen esittämistä esimerkeistä tilanne on selvästikin tällainen. Jos hakijalla on muodollinen oikeus oleskella toisella toiminta-alueella, jolla UNRWA antaa apua, ja jos hänen on mahdollista siirtyä sinne, silloin kyseinen apu on tietenkin tosiasiallisesti hänen saatavillaan, eikä 12 artiklan 1 kohdan a alakohdan toisen virkkeen sisällyttämislauseketta voida mielestäni soveltaa.

39. Se, voivatko perhesuhteet, aiempi pysyvä asuinpaikka tai muut merkittävät yhteydet tai liittymät tiettyyn toiminta-alueeseen tosiasiallisesti mahdollistaa sen, että tietty hakija voi saada UNRWA:n apua kyseisellä toiminta-alueella, on tosiseikkoja koskeva kysymys, joka on mielestäni ratkaistava tapauskohtaisesti ottaen huomioon kaikki asian kannalta merkitykselliset tosiseikat, myös hakijan henkilökohtaiset olosuhteet. [24] Jos kyseisellä hakijalla tapauskohtaisesti arvioituna oli tosiasiallisesti mahdollisuus saada UNRWA:n suojelua tai apua lähtiessään UNRWA:n toimialueelta tai jos hänellä on tällainen mahdollisuus sinä ajankohtana, kun hänen hakemuksestaan tehdään päätös (tuomioistuinratkaisu mukaan luettuna), hänen ei voida katsoa kuuluvan 12 artiklan 1 kohdan a alakohdan toisen virkkeen sisällyttämislausekkeen soveltamisalaan, ja näin on riippumatta siitä, minkä luonteisia avun saannin mahdollistavia liittymiä hänellä oli kyseiseen toiminta-alueeseen. Jos UNRWA tässä tapauksessa jatkaa suojelun tai avun antamista yhdellä tai usealla toiminta-alueella, jolle hakija voi päästä, UNRWA:n suojelun tai avun ei voida sanoa ”lakanneen”. Pikemminkin hakijan voidaan sanoa itse luopuneen tällaisesta suojelusta tai avusta lähdettyään toiminta-alueelta, jolla hänellä aiemmin oli mahdollisuus saada sitä.

21 Direktiivin 2011/95 ja Geneven yleissopimuksen muihin sääntöihin sitä vastoin sisältyy viittauksia kansalaisuudettoman henkilön asuinpaikkaan tai ”pysyvään asuinmaahan” – esim. Geneven yleissopimuksen 1 artiklan A kohdan 2 alakohdan ensimmäisessä alakohdassa in fine, joka koskee kansalaisuudettoman henkilön luokittelua kyseisessä yleissopimuksessa tarkoitetuksi pakolaiseksi, tai direktiivin 2011/95 2 artiklan d alakohdassa in fine, joka vastaa kyseistä Geneven yleissopimuksen määräystä. Geneven yleissopimuksen 1 artiklan D kohdan ensimmäisessä alakohdassa kuitenkin suljetaan suojelua ja apua saavat henkilöt nimenomaisesti Geneven yleissopimuksen ja siten myös kyseisten määräysten soveltamisalan ulkopuolelle.

22 Ks. vastaavasti tuomio 17.6.2010, Bolbol (C-31/09, EU:C:2010:351, 41, 46–49 ja 53 kohta sekä tuomiolauselma); ks. myös julkisasiamies Sharpstonin kyseisessä asiassa esittämä ratkaisuehdotus, 44 kohta.

23 Ks. Bundesamt für Migration und Flüchtlingen huomautukset, 25 kohta; Saksan liittotasavallan huomautukset, 27 kohta.

24 Henkilökohtaisiin olosuhteisiin kuuluvat muun muassa terveyteen liittyvät rajoitukset tai perusoikeuskirjasta johtuvat oikeudet.

40. Tämä 12 artiklan 1 kohdan a alakohdan tulkinta saa tukea tuomiosta Bolbol, tuomiosta Abed El Karem El Kott ym. ja tuomiosta Alheto. Kaikissa näissä tuomioissa unionin tuomioistuin viittasi nimenomaisesti UNRWA:n toimialueeseen, johon kuuluvat Gazan kaista, Länsiranta, Jordania, Libanon ja Syyria, ja, siinä määrin kuin tämä oli merkityksellistä, käsitteli kyseistä aluetta yhtenä kokonaisuutena.[25] Tuomiossa Alheto unionin tuomioistuin totesi vielä direktiivin 2013/32/EU[26] 35 artiklaa koskevan ennakkoratkaisukysymyksen yhteydessä, että henkilöltä, joka saa ”tosiasiallisesti UNRWA:n suojelua tai apua” muulla toiminta-alueella kuin sillä, jossa hänellä oli pysyvä asuinpaikka ennen poistumista UNRWA:n toimialueelta, ja joka kykenee oleskelemaan siellä turvassa ihmisarvoisissa elinolosuhteissa ja ilman vaaraa siitä, että hänet palautettaisiin alueelle, jossa hänen pysyvä asuinpaikkansa sijaitsee, ”on –– evättävä unionin pakolaisasema direktiivin 2011/95 12 artiklan 1 kohdan a alakohdan mukaisesti”.[27]

41. UNHCR on vuosien kuluessa julkaissut lukuisia ohjeita, muistioita ja muita lausumia, jotka koskevat 1 artiklan D kohdan ja toisinaan myös 12 artiklan 1 kohdan a alakohdan tulkintaa. Nämä lausumat ovat soft law’ta, joten niillä on tiettyä merkitystä mutta ne eivät ole sitovia.[28]

42. Vaikka 1 artiklan D kohta on pysynyt muuttumattomana, UNHCR:n siitä esittämät näkemykset ovat ajan myötä vaihdelleet merkittävästi. Yhdessä lausumassaan[29] UNHCR katsoi, että palestiinalaispakolainen, joka mistä tahansa syystä on lähtenyt UNRWA:n toimialueelta, on suoraan oikeutettu Geneven yleissopimuksessa myönnettyihin etuihin ja että häntä on pidettävä direktiivissä 2004/83 tarkoitettuna pakolaisena siihen asti, kunnes hän palaa kyseiselle alueelle (ks. lausuman 2.2. ja 2.3. kohta – huomautan, että jos kyseinen tulkinta pitäisi paikkansa, kaikki viisi ennakkoratkaisukysymystä olisivat hypoteettisia), kun taas yhdessä antamassaan ohjeessa[30] se oli sillä kannalla, että 1 artiklan D kohdan toisen alakohdan sisällyttämislauseketta sovelletaan, kun henkilön lähtemisen UNRWA:n toiminta-alueelta on aiheuttanut tai henkilön turvautumisen (uudelleen) UNRWA:n suojeluun tai apuun on estänyt yksi tai useampi ”objektiivinen syy”, jonka seurauksena suojelu tai apu kyseiselle henkilölle on lakannut (ohjeiden 19 ja 22 kohta).

43. Edellä mainituissa ohjeissa UNHCR myös esittää, että sitä, onko palestiinalaispakolaisella mahdollisuus saada UNRWA:n suojelua tai apua, olisi arvioitava ”vain yhden UNRWA:n toimialueen” eikä ”kaikkien UNRWA:n toimialueiden” kannalta.[31] UNHCR toteaa, että tätä suositusta tukevat unionin tuomioistuimen tuomion Abed El Karem El Kott ym. sanamuoto ja kyseisessä tuomiossa käytetty yksikkömuoto ”toimialue”.[32]

44. En pidä UNHCR:n suositusta vakuuttavana, ja katson, ettei tuomio Abed El Karem El Kott ym.[33] tue sitä. Tältä osin on ensinnäkin korostettava, että kyseisessä ohjeen kohdassa UNHCR poikkeaa paitsi UNRWA:ta koskevissa YK:n yleiskokouksen päätöslauselmissa, UNRWA:n omasta toiminnastaan laatimissa kuvauksissa ja unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä, mukaan lukien tuomiossa Abed

25 Ks. tuomio 19.12.2012, Abed El Karem El Kott ym. (C-364/11, EU:C:2012:826: 36 kohta, jossa mainitaan, että kyseisten henkilöiden ”on ollut pakko lähteä UNRWA:n toimialueelta”; 44 kohta, jossa mainitaan tuomioon Bolbol viitaten, että ”asianomainen henkilö ei ollut turvautunut UNRWA:n apuun ennen kuin hän lähti tämän toimialueelta”; 45 kohta, jossa viitataan ”sellaisen henkilön tilanteeseen, joka lähtee kyseisen elimen tai toimiston toimialueelta”) ja erityisesti tuomio 25.7.2018, Alheto (C-585/16, EU:C:2018:584, 131–143 kohta, jonka 133 kohdassa mainitaan, että Jordania ”kuuluu UNRWA:n toimialueeseen”).

26 Kansainvälisen suojelun myöntämistä tai poistamista koskevista yhteisistä menettelyistä 26.6.2013 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EUVL 2013, L 180, s. 60). Tämän direktiivin 35 artikla koskee ensimmäisen turvapaikkamaan käsitettä.

27 Tuomio 25.7.2018, Alheto (C-585/16, EU:C:2018:584, 134 kohta).

28 Direktiivin 2011/95 johdanto-osan 22 perustelukappaleessa todetaan, että ”[UNHCR:n] kanssa käytävät keskustelut voivat antaa jäsenvaltioille arvokkaita suuntaviivoja niiden määritellessä pakolaisasemaa Geneven yleissopimuksen 1 artiklan mukaisesti”.

29 Ks. UNHCR Revised Statement on Article 1D of the 1951 Convention, lokakuu 2009.

30 Ks. Guidelines on International Protection No. 13: Applicability of Article 1D of the 1951 Convention relating to the Status of Refugees to Palestinian Refugees, joulukuu 2017, HCR/GIP/17/13.

31 Guidelines on International Protection No. 13: Applicability of Article 1D of the 1951 Convention relating to the Status of Refugees to Palestinian Refugees, joulukuu 2017, HCR/GIP/17/13, 22 kohdan k alakohta.

32 Idem, alaviite 52.

33 Tuomio 19.12.2012, Abed El Karem El Kott ym. (C-364/11, EU:C:2012:826).

El Karem El Kott ym.,[34] yhtenäisesti käytetystä terminologiasta myös UNHCR:n itsensä aikaisemmin käyttämästä terminologiasta, joka ilmenee vuoden 1951 yleissopimuksen 1 artiklan D kohdasta annetusta UNHCR:n tarkistetusta lausumasta[35] ja pakolaisten oikeusasemaa koskevan vuoden 1951 yleissopimuksen 1 artiklan D kohdan soveltamisesta laaditusta UNHCR:n tarkistetusta muistiosta,[36] joissa nimitystä ”UNRWA:n toimialue” käytetään viittaamaan koko siihen alueeseen, jolla UNRWA tarjoaa suojelua tai apua.

45. Viimeisimmässä asiaa koskevassa lausumassaan, joka annettiin unionin tuomioistuimelle nyt käsiteltävän asian yhteydessä,[37] UNHCR ei viittaa näkemystensä tueksi tuomioon Abed El Karem El Kott ym. Kyseisessä lausumassa UNHCR palaa tavanomaisesti käyttämiinsä nimityksiin ja käyttää nimitystä ”UNRWA:n toimialue” viittaamaan kaikkiin viiteen UNRWA:n toiminta-alueeseen.[38] Se katsoo, että sitä, onko suojelu tai apu lakannut, ”on arvioitava – – sen toiminta-alueen kannalta, jossa henkilö on aikaisemmin asunut”.[39] Jos kyseinen henkilö ”on aikaisemmin asunut useammalla kuin yhdellä UNRWA:n toiminta-alueella”, UNHCR:n nykyisen näkemyksen mukaan ”sitä, onko ’suojelu tai apu jostain syystä lakannut’, voidaan arvioida useamman kuin yhden sellaisen alueen kannalta, jolla henkilö on aikaisemmin asunut”. Näkemystensä tueksi UNHCR lainaa edellä 43 ja 44 kohdassa mainittua kansainvälisestä suojelusta annettua ohjetta nro 13[40] selvittämättä kuitenkaan kyseisen ohjeen ja lausumansa välisiä eroja, joita se ei näytä poistaneen. Mielestäni lausuma ei ole sen vakuuttavampi kuin kyseinen ohjekaan.

46. Näin ollen ehdotan, että unionin tuomioistuin vastaa ensimmäiseen ja toiseen ennakkoratkaisukysymykseen seuraavasti:

Arvioidessaan, onko UNRWA:n suojelu tai apu henkilölle, joka on aiemmin turvautunut tällaiseen suojeluun tai apuun, direktiivin 2011/95 12 artiklan 1 kohdan a alakohdassa tarkoitetulla tavalla ”lakannut”, kansallisten tuomioistuinten tai toimivaltaisten hallintoviranomaisten on otettava huomioon kaikki ne UNRWA:n toiminta-alueet, joilla hakija voi tosiasiallisesti saada UNRWA:n suojelua tai apua.

Tätä arvioitaessa kansallisen tuomioistuimen tai toimivaltaisen hallintoviranomaisen on otettava huomioon kaikki asian kannalta merkitykselliset tosiseikat, mukaan lukien hakijan henkilökohtaiset olosuhteet ja hänen tosiasialliset mahdollisuutensa päästä kyseisille toiminta-alueille.

34 Ks. tuomio 17.6.2010, Bolbol (C-31/09, EU:C:2010:351, 7 kohta); tuomio 19.12.2012, Abed El Karem El Kott ym. (C-364/11, EU:C:2012:826, 7 kohta) ja tuomio 25.7.2018, Alheto (C-585/16, EU:C:2018:584, 7 kohta).

35 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*, lokakuu 2009 (saatavana osoitteessa: https://www.refworld.org/docid/4add79a82.html).

36 UNHCR *Revised Note on the Applicability of Article 1D of the 1951 Convention relating to the Status of Refugees to Palestinian Refugees*, lokakuu 2009. Ks. erityisesti alaviite 14.

37 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)* [lausuma vuoden 1951 yleissopimuksen 1 artiklan D kohdan ja määrittelydirektiivin 12 artiklan 1 kohdan a alakohdan tulkinnasta ja soveltamisesta Bundesverwaltungsgerichtin (Saksa) saatettua 3.7.2019 ennakkoratkaisupyynnön unionin tuomioistuimen käsiteltäväksi asiassa Saksan liittotasavalta vastaan XT (C-507/19)], 18.8.2020 (saatavana osoitteessa: https://www.refworld.org/docid/5f3bdd234.html).

38 Idem, alaviite 3.

39 Idem, 23 kohta.

40 Guidelines on International Protection No. 13: Applicability of Article 1D of the 1951 Convention relating to the Status of Refugees to Palestinian Refugees, joulukuu 2017, HCR/GIP/17/13.

C Neljäs ennakkoratkaisukysymys

47. Neljäs ennakkoratkaisukysymys, jota tarkastelen seuraavaksi, koskee lähinnä maantieteellistä aluetta, joka on otettava huomioon arvioitaessa, onko tilanne se, että edellytykset pakolaisaseman tunnustamiselle ipso facto eivät enää täyttyneet sen ajankohdan jälkeen, jona hakija lähti UNRWA:n toimialueelta, ja erityisesti, onko huomioon otettava alue sama kuin se, joka määritettiin ensimmäiseen ja toiseen ennakkoratkaisukysymykseen annetussa vastauksessa. Kysymys perustuu siihen olettamaan, että 12 artiklan 1 kohdan a alakohdan toisen virkkeen sisällyttämislauseketta sovellettiin hakijaan ajankohtana, jona hän lähti UNRWA:n toimialueelta, mutta että sitä ei enää sovelleta ajankohtana, jona toimivaltainen hallintoviranomainen tai tuomioistuin päättää hakemuksesta, mikä tarkoittaa, että UNRWA:n hakijalle antama suojelu tai apu lakkasi, kun hakija poistui UNRWA:n toimialueelta, mutta että hän alkoi uudelleen saada tätä suojelua tai apua kyseisellä alueella ennen lopullisen päätöksen tekemistä hänen pakolaisasemansa tunnustamista ipso facto koskevasta hakemuksestaan.

1. Yhteenveto asianosaisten ja muiden osapuolten lausumista

48. Kaikki kirjallisia huomautuksia esittäneet asianosaiset ja muut osapuolet ovat käytännössä samaa mieltä siitä, että neljänteen ennakkoratkaisukysymykseen on vastattava samalla tavalla kuin toiseen ennakkoratkaisukysymykseen eli siten, että määritettäessä, oliko UNRWA:n suojelu tai apu lakannut ajankohtana, jona hakija lähti UNRWA:n toimialueelta, on otettava huomioon sama maantieteellinen alue kuin määritettäessä, oliko hakija alkanut uudelleen saada UNRWA:n suojelua tai apua ajankohtana, jona toimivaltainen hallintoviranomainen tai tuomioistuin teki päätöksen hänen pakolaisaseman tunnustamista koskevasta hakemuksestaan.[41]

49. Ranskan hallitus väitti sen ensimmäisestä, toisesta ja neljännestä ennakkoratkaisukysymyksestä esittämänsä näkemyksensä tueksi, jonka mukaan merkityksellinen maantieteellinen alue on se toiminta-alue, jolla hakijalla oli pysyvä kotipaikka, istunnossa esittämissään huomautuksissa, että direktiivin 2011/95 2 artiklan d ja n alakohdassa käytetään käsitettä pysyvä asuinmaa määriteltäessä edellytyksiä, joiden täyttyessä kansalaisuudeton henkilö voidaan määritellä pakolaiseksi, ja että direktiivin 11 artiklan 1 kohdan f alakohdassa käytetään samaa käsitettä määriteltäessä olosuhteita, joiden vallitessa kansalaisuudeton henkilö lakkaa olemasta pakolainen.

2. Neljännen ennakkoratkaisukysymyksen arviointi

50. Ensinnäkin on huomautettava, että 12 artiklan 1 kohdan a alakohdassa säädetään pakolaisaseman myöntämättä jättämisestä ja etteivät kyseisen säännöksen soveltamisedellytykset liity mitenkään asuinpaikkaan, kuten edellä tämän ratkaisuehdotuksen 36 kohdassa ja sitä seuraavissa kohdissa selitettiin. Sillä, että 2 artiklan d ja n kohdassa viitataan ”pysyvään asuinmaahan”, ei siten ole ratkaisevaa merkitystä ennakkoratkaisukysymyksiin annettavien vastausten kannalta. Toiseksi neljäs (ja toinen) ennakkoratkaisukysymys liittyvät eri tilanteeseen kuin siihen, johon viitataan direktiivin 2011/95 11 artiklan 1 kohdan f alakohdassa. Kyseinen säännös koskee nimittäin tilannetta, jossa kansalaisuudettomalle henkilölle on jo myönnetty pakolaisasema ja jossa olosuhteet, joiden vallitessa hänet tunnustettiin pakolaiseksi, ovat lakanneet olemasta, ja sitä sovelletaan yhdessä direktiivin 2011/95 14 artiklan 1 kohdan kanssa. Jälkimmäisessä säännöksessä edellytetään, että jäsenvaltioiden on ”peruutettava, lakkautettava tai jätettävä uusimatta” kansalaisuudettoman henkilön pakolaisasema, jos ”hän on *11 artiklan* mukaisesti lakannut olemasta pakolainen” (kursivointi tässä).

41 Belgian huomautukset, 21–32 ja 38–41 kohta; Saksan liittotasavallan huomautukset, 35 kohta; Bundesamt für Migration und Flüchtlingen huomautukset, 31 ja 39 kohta ja Euroopan komission huomautukset, 29 kohta.

51. Neljäs ennakkoratkaisukysymys sitä vastoin koskee sitä, voidaanko henkilöä ensinkään tunnustaa pakolaiseksi 12 artiklan 1 kohdan a alakohdan toisen virkkeen mukaisesti. Kyseistä säännöstä sovellettaisiin – jos olosuhteet näin vaativat ja jos on myöhemmin tehtävä päätös pakolaisaseman peruuttamisesta – yhdessä 14 artiklan 3 kohdan kanssa, jossa edellytetään, että jäsenvaltioiden on ”peruutettava, lakkautettava tai jätettävä uusimatta” kansalaisuudettoman henkilön ”pakolaisasema, jos – – [se] olisi pitänyt jättää tai jätetään myöntämättä asianomaiselle *12 artiklan* mukaisesti” (kursivointi tässä). 14 artiklan 3 kohtaan ei sisälly minkäänlaista mainintaa pysyvästä tai muusta asuinpaikasta.

52. Näin ollen ehdotan, että unionin tuomioistuin vastaa neljänteen ennakkoratkaisukysymykseen seuraavasti:

Alue, joka on otettava huomion määritettäessä, onko tilanne se, että ajankohtana, jona pakolaisaseman tunnustamista ipso facto koskevasta hakemuksesta tehdään päätös 12 artiklan 1 kohdan a alakohdan toisen virkkeen mukaisesti, tämän säännöksen soveltamisedellytykset eivät enää täyty, vastaa aluetta, joka otetaan huomioon arvioitaessa, onko UNRWA:n antama suojelu tai apu ”lakannut” henkilöltä, joka on aiemmin turvautunut tällaiseen suojeluun tai apuun, sellaisena kuin kyseinen alue on kuvattu ensimmäiseen ja toiseen ennakkoratkaisukysymykseen annetuissa vastauksissa.

D Kolmas ennakkoratkaisukysymys

53. Kolmannella ennakkoratkaisukysymyksellään kansallinen tuomioistuin pyytää lähinnä selventämään, voiko kansalaisuudeton henkilö vedota henkilökohtaiseen turvallisuuteensa kohdistuviin uhkiin, joille hän on vapaaehtoisesti altistanut itsensä siirtymällä turvalliselta (tai suhteellisen turvalliselta) UNRWA:n toiminta-alueelta alueelle, jolla hänen oma turvallisuutensa on vakavasti uhattuna, ja voiko hän tämän itselleen vapaaehtoisesti aiheuttamansa uhan perusteella väittää, että hän on suoraan oikeutettu direktiivin 2011/95 mukaisiin pakolaisaseman etuihin.

54. Unionin tuomioistuin teki jo selväksi tuomiossa Abed El Karem El Kott ym., että vapaaehtoinen lähteminen UNRWA:n toimialueelta ei riitä lopettamaan pakolaisaseman poissulkemista, josta 1 artiklan D kohdassa määrätään.[42] Unionin tuomioistuin kuitenkin katsoi, että jos henkilö, joka turvauduttuaan ensin tosiasiallisesti kyseiseen suojeluun tai apuun lakkaa saamasta sitä syystä, joka ei ole hänen määräysvallassaan eikä riipu hänen omasta tahdostaan, häneen on sovellettava 12 artiklan 1 kohdan a alakohdan sisällyttämislauseketta ja että kyseinen henkilö on suoraan oikeutettu direktiivissä myönnettyihin etuihin edellyttäen, että direktiivin 2011/95 12 artiklan 1 kohdan b alakohdassa, 12 artiklan 2 kohdassa tai 12 artiklan 3 kohdassa vahvistettuja muita poissulkemislausekkeita ei sovelleta.[43]

55. Tässä yhteydessä henkilön on katsottava olleen pakotettu lähtemään UNRWA:n toimialueelta, jos hän tuntee oman turvallisuutensa olevan vakavasti uhattuna ja jos UNRWA:n on mahdotonta varmistaa hänelle kyseisellä alueella sellaisia elinoloja, jotka ovat yhdenmukaiset UNRWA:lle annetun tehtävän kanssa.[44]

56. Edellä esitetyn perusteella katson, että myöskään vapaaehtoiseen poistumiseen turvalliselta (tai suhteellisen turvalliselta) UNRWA:n toiminta-alueelta alueelle, jolla kyseisen henkilön oma turvallisuus on vakavasti uhattuna, ei voida vedota sen väitteen tueksi, että UNRWA:n suojelu tai apu kyseiselle henkilölle on ”lakannut”.

42 Ks. tuomio 19.12.2012, Abed El Karem El Kott ym. (C-364/11, EU:C:2012:826, 49–51 ja 59 kohta).

43 Idem, 61, 64 ja 65 kohta ja tuomiolauselman 1 kohta.

44 Idem, 63 kohta.

57. Etenkään silloin, jos kyseisen henkilön omaan turvallisuuteen kohdistuvat uhat toiminta-alueella, jolle hän siirtyi, olivat hänen tiedossaan tai kohtuullisesti hänen ennakoitavissaan ja jos kyseinen henkilö ei voinut kohtuullisesti odottaa voivansa palata turvallisesti sille turvalliselle (tai suhteellisen turvalliselle) toiminta-alueelle, jolta hän lähti, tai toiselle turvalliselle UNRWA:n toiminta-alueelle, UNRWA:n hänelle antaman suojelun tai avun ei voida katsoa lakanneen.

58. Täsmennän, että tämä päätelmä ei suinkaan jätä kyseistä henkilöä vaille suojaa. Hänellä voi yhä olla edellytykset saada toissijaista suojelua, ja *palautuskiellon* periaatetta sovelletaan yhä direktiivin 2011/95 21 artiklan mukaisesti, mutta hänen ei pitäisi pystyä vaatimaan pakolaisaseman tunnustamista ipso facto sellaisten uhkien perusteella, jotka hän on tietoisesti ja vapaaehtoisesti aiheuttanut itselleen.

59. Näin ollen ehdotan, että unionin tuomioistuin vastaa kolmanteen ennakkoratkaisukysymykseen seuraavasti:

Pakolaisaseman hakija ei voi vedota omaan turvallisuuteensa kohdistuviin uhkiin, joille hän on vapaaehtoisesti altistanut itsensä siirtymällä turvalliselta (tai suhteellisen turvalliselta) UNRWA:n toiminta-alueelta alueelle, jolla hänen oma turvallisuutensa on vakavasti uhattuna, ja tällä perusteella väittää, että hän on suoraan oikeutettu direktiivin 2011/95 mukaisiin pakolaisaseman etuihin.

E Viides ennakkoratkaisukysymys

60. Kansallinen tuomioistuin on esittänyt viidennen ennakkoratkaisukysymyksensä vain siinä tapauksessa, että hakijan pysyvää asuinpaikkaa on pidettävä merkityksellisenä toiseen ja neljänteen ennakkoratkaisukysymykseen annettavien vastausten kannalta. Kun otetaan huomioon ensimmäisiin neljään ennakkoratkaisukysymykseen ehdottamani vastaukset, unionin tuomioistuimen ei ole tarpeen vastata viidenteen ennakkoratkaisukysymykseen.

61. Komissio väittää, että pysyvällä asuinpaikalla ei ole ratkaisevaa merkitystä toisen ja neljännen ennakkoratkaisukysymyksen kannalta mutta että viidenteen kysymykseen on siitä huolimatta syytä vastata. Komissio huomauttaa, että ilmausta ”pysyvä asuinmaa” käytetään direktiivin 2011/95 11 artiklan 1 kohdan f alakohdassa, jota sovelletaan tarvittaessa myös kansalaisuudettomiin palestiinalaisiin.

62. Ennakkoratkaisupyynnön mukaan XT:n pakolaisaseman tunnustamista koskevasta hakemuksesta tehty päätös ei ole lopullinen, koska sitä koskeva muutoksenhaku on vielä vireillä. Ennakkoratkaisua pyytäneessä tuomioistuimessa vireillä olevaan oikeuskysymyksiin rajoittuvaan valitukseen (Revision-valitus) ei näytä sisältyvän kysymystä XT:n pakolaisaseman myöhemmästä peruuttamisesta, eikä kyseinen tuomioistuin ole pyytänyt unionin tuomioistuimelta direktiivin 11 artiklan 1 kohdan f alakohdan tulkintaa. Kuten edellä tämän ratkaisuehdotuksen 50 kohdassa mainittiin, XT:n pakolaisaseman mahdolliseen tulevaan peruuttamiseen 12 artiklan 1 kohdan a alakohdan ensimmäisen virkkeen poissulkemislausekkeen nojalla sovellettaisiin direktiivin 2011/95 14 artiklan 3 kohtaa, jota ei sovelleta yhdessä 11 artiklan 1 kohdan f alakohdan kanssa. Näin ollen katson, että viides ennakkoratkaisukysymys on ainoastaan hypoteettinen, paitsi jos katsotaan, että hakijan pysyvän asuinpaikan käsitteellä on merkitystä toiseen tai neljänteen ennakkoratkaisukysymykseen tai näihin molempiin annettavan vastauksen kannalta. Katson (komission tavoin), että näin ei ole.

IV Ratkaisuehdotus

63. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että unionin tuomioistuin vastaa Bundesverwaltungsgerichtin esittämiin ennakkoratkaisukysymyksiin seuraavasti:

1) Arvioidessaan, onko Yhdistyneiden Kansakuntien Lähi-idässä olevien palestiinalaispakolaisten avustus- ja työelimen (UNRWA) suojelu tai apu henkilölle, joka on aiemmin turvautunut tällaiseen suojeluun tai apuun, vaatimuksista kolmansien maiden kansalaisten ja kansalaisuudettomien henkilöiden määrittelemiseksi kansainvälistä suojelua saaviksi henkilöiksi, pakolaisten ja henkilöiden, jotka voivat saada toissijaista suojelua, yhdenmukaiselle asemalle sekä myönnetyn suojelun sisällölle 13.12.2011 annetun direktiivin 2011/95/EU 12 artiklan 1 kohdan a alakohdassa tarkoitetulla tavalla ”lakannut”, kansallisten tuomioistuinten tai toimivaltaisten hallintoviranomaisten on otettava huomioon kaikki ne UNRWA:n toiminta-alueet, joilla hakija voi tosiasiallisesti saada UNRWA:n suojelua tai apua.

   Tätä arvioitaessa kansallisen tuomioistuimen tai toimivaltaisen hallintoviranomaisen on otettava huomioon kaikki asian kannalta merkitykselliset tosiseikat, mukaan lukien hakijan henkilökohtaiset olosuhteet ja hänen tosiasialliset mahdollisuutensa päästä kyseisille toiminta-alueille.

2) Alue, joka on otettava huomion määritettäessä, onko tilanne se, että ajankohtana, jona pakolaisaseman tunnustamista ipso facto koskevasta hakemuksesta tehdään päätös direktiivin 2011/95 12 artiklan 1 kohdan a alakohdan toisen virkkeen mukaisesti, tämän säännöksen soveltamisedellytykset eivät enää täyty, vastaa aluetta, joka otetaan huomioon arvioitaessa, onko UNRWA:n antama suojelu tai apu ”lakannut” henkilöltä, joka on aiemmin turvautunut tällaiseen suojeluun tai apuun, sellaisena kuin kyseinen alue on kuvattu ensimmäiseen ja toiseen ennakkoratkaisukysymykseen annetuissa vastauksissa.

3) Pakolaisaseman hakija ei voi vedota henkilökohtaiseen turvallisuuteensa kohdistuviin uhkiin, joille hän on vapaaehtoisesti altistanut itsensä siirtymällä turvalliselta (tai suhteellisen turvalliselta) UNRWA toiminta-alueelta alueelle, jolla hänen oma turvallisuutensa on vakavasti uhattuna, ja tällä perusteella väittää, että hän on suoraan oikeutettu direktiivin 2011/95 mukaisiin pakolaisaseman etuihin.

4) Kun otetaan huomioon neljään ensimmäiseen ennakkoratkaisukysymykseen ehdottamani vastaus, unionin tuomioistuimen ei ole tarpeen vastata viidenteen ennakkoratkaisukysymykseen.