

EUROOPA KOHTU OTSUS (suurkoda)

17. juuni 2010*

Kohtuasjas C-31/09,

mille ese on EÜ artiklite 68 ja 234 alusel Fővárosi Bíróság (Ungari) 15. detsembri 2008. aasta otsusega esitatud eelotsusetaotlus, mis saabus Euroopa Kohtusse 26. jaanuaril 2009, menetluses

Nawras Bolbol

versus

Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal,

* Kohtumenetluse keel: ungari.

EUROOPA KOHUS (suurkoda),

koosseisus: president V. Skouris, kodade esimehed J. N. Cunha Rodrigues (ettekandja), K. Lenaerts, J.-C. Bonichot, R. Silva de Lapuerta, kohtunikud, A. Rosas, P. Kūris, J.-J. Kasel ja M. Safjan,

kohtujurist: E. Sharpston,
kohtusekretär: ametnik B. Fülöp,

arvestades kirjalikus menetluses ja 20. oktoobri 2009. aasta kohtuistungil esitatut,

arvestades kirjalikke märkusi, mille esitasid:

- N. Bolbol, esindaja: *ügyvéd* G. Győző,
- Ungari valitsus, esindajad: R. Somssich, M. Fehér ja K. Borvölgyi,
- Belgia valitsus, esindajad: C. Pochet ja T. Materne,
- Saksamaa valitsus, esindajad: M. Lumma ja N. Graf Vitzthum,

- Prantsusmaa valitsus, esindajad: E. Belliard, G. de Bergues ja B. Beaupère-Manokha,
- Ühendkuningriigi valitsus, esindaja: I. Rao,
- Euroopa Ühenduste Komisjon, esindajad: B. Simon ja M. Condou-Durande,

olles 4. märtsi 2010. aasta kohtuistungil ära kuulanud kohtujuristi ettepaneku,

on teinud järgmise

otsuse

- ¹ Eelotsusetaotlus käsitleb nõukogu 29. aprilli 2004. aasta direktiivi 2004/83/EÜ miinimumnõuete kohta, mida kolmandate riikide kodanikud ja kodakondsuseta isikud peavad täitma, et saada pagulase või muul põhjusel rahvusvahelist kaitset vajava isiku staatus, ja antava kaitse sisu kohta (ELT L 304, lk 12; ELT eriväljaanne 19/07, lk 96; edaspidi „direktiiv”) artikli 12 lõike 1 punkti a tõlgendamist.

- 2 See taotlus esitati Palestiina päritolu kodakondsuseta isiku N. Bolboli ja Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal'i (immigratsiooni- ja kodakondsusamet; edaspidi „BAH”) vahelises kohtuvaidluses N. Bolboli esitatud pagulasseisundi taotluse rahuldamata jätmise üle BAH poolt.

Õiguslik raamistik

Rahvusvaheline õigus

Pagulasseisundi konventsioon

- 3 Genfis 28. juulil 1951 allkirjastatud pagulasseisundi konventsioon (*Recueil des traités des Nations Unies*, 189. kd, lk 150, nr 2545 (1954)) jõustus 22. aprillil 1954. Seda on täiendatud 31. jaanuari 1967. aasta pagulasseisundi protokolliga, mis jõustus 4. oktoobril 1967 (edaspidi „Genfi konventsioon”).
- 4 Genfi konventsiooni artikli 1 jaotise A lõike 2 esimese lõigu kohaselt kohaldatakse mõistet „pagulane” isiku suhtes, kes „põhjendatult kartes tagakiusamist rassi, usu, rahvuse, sotsiaalsesse gruppi kuulumise või poliitiliste veendumuste pärast viibib väljaspool kodakondsusjärgset riiki ega suuda või kartuse tõttu ei taha saada sellelt riigilt kaitset, või kes viibib kodakondsusetuna väljaspool oma endist asukohariiki ega suuda või kartuse tõttu ei taha sinna tagasi pöörduda”.

- 5 Genfi konventsiooni artikli 1 jaotis D sätestab:

„Konventsiooni ei kohaldata isikule, keda kaitseb või abistab ÜRO asutus või allasutus, välja arvatud pagulaste ülemkomissar. [Mõiste „pagulaste ülemkomissar” asemel on edaspidi kasutatud täpsemat vastet „Pagulaste Ülemvolinik”]

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 ettenähtud soodustusi.”

ÜRO Palestiina lepituskomisjon

- 6 Ühinenud Rahvaste Organisatsiooni Palestiina lepituskomisjon (UNCCP) loodi ÜRO Peaassamblee 11. detsembri 1948. aasta resolutsiooniga nr 194 (III). Selle resolutsiooni lõike 11 kohaselt ÜRO Peaassamblee:

„*Otsustab*, et pagulastel, kes seda soovivad, tuleb nii kiiresti kui võimalik lubada koju tagasi pöörduda ja elada rahu oma naabritega, ja et neile, kes otsustavad mitte koju tagasi pöörduda, tuleb maksta hüvitisi kompensatsioonina nende vara eest, ja kaduma läinud või kahjustatud vara eest, kui niisuguse kadumise või kahjustamise peavad vastavalt rahvusvahelise õiguse või õigluse põhimõtetele heastama selle eest vastutavad valitsused või ametiasutused.

Teeb [UNCCP-le] ülesandeks hõlbustada pagulaste repatrieerimist, ümberasumist ning majanduslikku ja sotsiaalsest taastumist ning neile hüvitiste maksmist, tehes tihedat koostööd Palestiina pagulaste ÜRO abiorganisatsiooni direktoriga ning viimase kaudu ÜRO asjakohaste organite ja institutsioonidega.” [Siin ja edaspidi on osundatud ÜRO dokumente tsiteeritud mitteametlikus tõlkes.]

Palestiina pagulasi Lähis-Idas toetav ÜRO abiorganisatsioon (edaspidi „UNRWA”)

- 7 UNRWA loodi ÜRO Peaassamblee 8. detsembri 1949. aasta resolutsiooniga nr 302 (IV). UNRWA volitusi uuendatakse pidevalt; tema praegused volitused lõpevad 30. juunil 2011. Organisatsiooni tegevuspiirkond hõlmab Liibanoni, Süüria Araabia Vabariiki, Jordaaniat, Jordani Läänekallast (sealhulgas Ida-Jeruusalemma) ja Gaza sektorit.

- 8 Vastavalt resolutsiooni nr 302 (IV) lõikele 20, ÜRO Peaassamblee:

„*Annab* [UNRWA-le] juhendid koostööks [UNCCP-ga], et mõlemad saaksid oma ülesandeid täita parimal võimalikul moel, eelkõige osas, mis puudutab 11. detsembri 1948. aasta Peaassambleel vastu võetud resolutsiooni 194 (III) lõiget 11”.

- 9 Vastavalt ÜRO peaassamblee 4. juuli 1967. aasta resolutsiooni nr 2252 (ES-V) lõikele 6, ÜRO Peaassamblee:

„*Kiidab* heaks [...] [UNRWA] Ülemvoliniku jõupingutused kõikvõimaliku kiireloomulise ja ajutise humanitaarabi andmisel kõikidele muudele kõnealuse piirkonna isikutele, kes on praegu ümber asustatud ja kellel on hiljutise vaenutegevuse tõttu tungivald vaja kohest abi.”

- 10 ÜRO Peaassamblee 5. detsembri 2008. aasta resolutsiooni nr 63/91 lõigete 1–3 kohaselt ÜRO Peaassamblee:

„1. *Märgib kahetsusega*, et ÜRO Peaassamblee resolutsiooni 194 (III) lõikes 11 ette nähtud pagulaste repatrieerimist ja neile hüvitise maksmist ei ole veel toimunud, ning seetõttu on Palestiina pagulaste olukord endiselt tõsiselt muret tekitav ning nad vajavad oma põhivajaduste rahuldamiseks jätkuvalt abi tervishoiu, hariduse ja elatusvahendite vallas.

2. *Märgib samuti kahetsusega*, et [UNCCP] ei ole leidnud viisi resolutsiooni 194 (III) lõike 11 tulemuslikuks rakendamiseks, ning kordab [UNCCP-le] esitatud palvet jätkata sellesuunalisi jõupingutusi ning anda Peaassambleele selle kohta aru, nii nagu see on asjakohane, kuid hiljemalt 1. septembril 2009.

3. *Kinnitab* vajadust jätkata [UNRWA] tööd ja seda, kui oluline on [UNRWA] tegevusvabadus ja tema panus Palestiina pagulaste heaolusse ja inimarengusse ning piirkonna stabiilsusesse, senikaua kui Paletina pagulaste küsimus ei ole saanud õiglast lahendust.”

ÜRO Pagulaste Ülemvoliniku Amet

- 11 ÜRO Peaassamblee 14. detsembri 1950 aasta resolutsiooni nr 428 (V) ÜRO Pagulaste Ülemvoliniku Ameti põhikirja kohta lisa lõike 7 punkti c kohaselt ei laiene ÜRO Ülemvoliniku põhikirjaline pädevus „isikutele, kes saavad jätkuvalt abi või kaitset ÜRO muudelt organitelt või institutsioonidelt”.

Liidu õigusnormid

- 12 Direktiivi põhjendused 2 ja 3 sätestavad:

„2. Oma erakorralisel istungil Tampere 15. ja 16. oktoobril 1999 otsustas Euroopa Ülemkogu püüelda sellise Euroopa ühise varjupaigasüsteemi loomise poole, mis põhineb Genfi konventsiooni [...] täielikul kohaldamisel, millega kinnitatakse mittetagasisaatmise põhimõtet ja tagatakse, et kedagi ei sunnita naasma tagakiu-sajate küüsi.

3. Genfi konventsioon [...] sätesta[b] pagulaste kaitse alase rahvusvahelise õiguskorra nurgakivi.”

- 13 Vastavalt direktiivi põhjenduse 6 sõnastusele:

„Käesoleva direktiivi põhieesmärk on ühelt poolt tagada, et liikmesriigid kohaldavad ühiseid kriteeriume isikute tuvastamiseks, kellel on tõeline vajadus rahvusvahelise kaitse järele, ja teiselt poolt tagada, et neile isikutele on kõigis liikmesriikides kättesaadav hüvitiste minimaalne tase.”

- 14 Direktiivi põhjenduse 10 kohaselt:

„Käesolevas direktiivis austatakse põhiõigusi ja järgitakse iseäranis Euroopa Liidu põhiõiguste hartas tunnustatud põhimõtteid. Eelkõige püütakse käesoleva direktiiviga tagada varjupaigataotlejate ja nendega kaasas olevate pereliikmete inimväärikuse ja varjupaigaõiguse austamine.”

- 15 Direktiivi põhjendused 16 ja 17 on sõnastatud järgmiselt:

„16. Tuleks sätestada pagulasseisundi määramise ja sisu miinimumnõuded, millest liikmesriikide pädevad siseriiklikud asutused juhinduksid Genfi konventsiooni kohaldamisel.

17. On vaja kehtestada ühised kriteeriumid varjupaigataotlejate tunnustamiseks pagulastena Genfi konventsiooni artikli 1 tähenduses.”

16 Direktiivi artikli 2 punktides c–e tuleb selle direktiivi kohaldamisel lähtuda järgmistest määratlustest:

„c) *pagulane* – kolmanda riigi kodanik, kes põhjendatud kartuse tõttu rassilise, usulise, rahvusel, poliitilistel vaadetel või teatavasse sotsiaalsesse gruppi kuulumisel põhineva tagakiusamise eest viibib väljaspool kodakondsuse 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, väljaspool varasema alalise elukoha riiki viibides ei saa või kõnealuse kartuse tõttu ei taha sinna tagasi pöörduda, ja kelle suhtes ei kohaldata artiklit 12;

d) *pagulasseisund* – kolmanda riigi kodaniku või kodakondsuseta isiku tunnustamine pagulasena liikmesriigi poolt;

e) *täiendava kaitse nõuetele vastav isik* – kolmanda riigi kodanik või kodakondsuseta isik, kes ei kvalifitseeru pagulaseks, kuid kellega seoses on ilmnenu põhjendatud alus arvata, et asjaomane isik seisaks oma päritoluriiki või kodakondsuseta isiku puhul varasema alalise elukoha riiki tagasipöördumisel silmitsi reaalse ohuga kannatada tõsist 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”.

- 17 Direktiivi artiklid 13 ja 18 sätestavad, et liikmesriigid annavad pagulasseisundi või täiendava kaitse seisundi kolmanda riigi kodanikule, kelle puhul on täidetud vastavalt selle direktiivi II ja III või II ja V peatükis sätestatud nõuded.
- 18 Direktiivi III peatükis, mis puudutab pagulaseks kvalifitseerumise tingimusi, oleva artikli 12 „Erandid” lõike 1 punkt a sätestab:

„Kolmanda riigi kodanikku või kodakondsuseta isikut ei tunnistata pagulaseks, kui:

- a) ta jääb Genfi konventsiooni artikli 1 D reguleerimisalasse, mis on seotud muude ÜRO organite või agentuuride kui ÜRO Pagulaste Ülem[voliniku] kaitse või abi-ga. Kui kõnealune kaitse või abi on mingil põhjusel lakanud, ilma et isikute positi-ion oleks kooskõlas ÜRO Peaassamblee asjaomaste resolutsioonidega lõplikult paika pandud, on neil isikutel *ipso facto* õigus käesolevast direktiivist tulenevatele hüvitistele. [Täpsustatud tõlge].”

- 19 Direktiivi artikli 13 kohaselt:

„Liikmesriigid annavad pagulasseisundi kolmanda riigi kodanikule või kodakondsuseta isikule, kes vastab II ja III peatüki kohaselt pagulase nõuetele.”

20 Direktiivi VII peatükis „Rahvusvahelise kaitse sisu” oleva artikli 21 lõige 1 sätestab:

„Liikmesriigid austavad mittetagasisaatmise põhimõtet kooskõlas oma rahvusvaheliste kohustustega.”

21 Vastavalt direktiivi artiklitele 38 ja 39 jõustus direktiiv 20. oktoobril 2004 ning see tuli siseriiklikusse õigusesse üle võtta hiljemalt 10. oktoobril 2006.

Siseriiklikud õigusnormid

22 Ungari 1997. aasta seaduse nr CXXXIX varjupaigaõiguse kohta (*Magyar Közlöny* 1997/112 (XII.15.)), edaspidi „varjupaigaõiguse seadus”) § 3 lõige 1 sätestab:

„Pagulasküsimustes pädev asutus annab § 4 kehtestatud erandit arvestades taotluse alusel pagulasseisundi välismaalasele, kes tõendab või esitab veenvad tõendid, et tema suhtes tuleb Genfi konventsiooni artikli 1 jaotise A ja jaotise B lõike 1 punkti b ning protokolli artikli 1 lõigete 2 ja 3 kohaselt kohaldada Genfi konventsiooni sätteid.”

23 Vastavalt varjupaigaõiguse seaduse § 38 lõikele 2 tuvastab pädev asutus varjupaigataotluse rahuldamata jätmise otsuses, kas tagasisaatmise ja väljasaatmise keeld on kohaldatav.

- 24 Ungari 2007. aasta seaduse nr II kolmandate riikide kodanike sissesõidu ja riigis viibimise kohta (a harmadik országbeli állampolgárok beutazásáról és tartózkodásáról szóló 2007 évi II. törvény, *Magyar Közlöny* 2007/1 (I.5.)) artikli 51 lõige 1 näeb ette:

„Kolmandate riikide kodanikke ei tohi tagasi või välja saata sellise riigi territooriumile, mida ei käsitata asjaomaste isikute jaoks turvalise päritoluriigina või turvalise kolmanda riigina, eeskätt juhul, kui nimetatud isikute puhul esineks seal tagakiusamise oht rassi või usu, rahvuse või sotsiaalsesse gruppi kuulumise või poliitiliste veendumuste pärast; samuti ei tohi nimetatud isikuid tagasi saata või välja saata sellisele territooriumile või sellise riigi piirile, mille puhul on tõsistel põhjustel alust arvata, et neid kolmandate riikide kodanikke võidakse piinata või julmalt, ebainimlikult või vääriskust alandavalt kohelda või karistada.”

Põhikohtuasi ja eelotsuse küsimused

- 25 Eelotsusetaotlusest ilmneb, et N. Bolbol lahkus oma koos abikaasaga Gaza sektorist ning sisenes Ungarisse viisa alusel 10. jaanuaril 2007. Seejärel väljastas immigratsiooniamet talle elamisloa.
- 26 N. Bolbol esitas 21. juunil 2007 BAH-le varjupaigataotluse juhuks, kui tema elamisloa ei pikendata, põhjendades seda taotlust ebaturvalise olukorraga, mis Gaza sektoris Fatah' ja Hamasi vaheliste igapäevaste kokkupõrgete tõttu valitseb. N. Bolbol viites selles taotluses Genfi konventsiooni artikli 1 jaotise D teisele lausele, tuginedes asjaolule, et ta on väljaspool UNRWA tegevuspiirkonda elav palestiinlane. Tema perekonnaliikmetest oli Gaza sektorisse jäänud üksnes tema isa.

- 27 Eelotsusetaotluse kohaselt ei ole N. Bolbol palunud UNRWA-lt kaitset ega abi. Samas väidab ta, et tal oleks olnud õigus sellisele kaitsele ja abile, viidates selle väite põhjenduseks tema isa nõbu perekonnale väljastatud UNRWA registreerimiskaardi olemasolule. Põhikohtuasja vastustaja seab N. Bolboli väidetavate perekonnasidemete olemasolu kahtluse alla, sest selle kohta puuduvad dokumentaalsed tõendid. UNRWA ei olnud vaatamata asjaosalise taotlusele võimeline kinnitama N. Bolboli õigust saada registreeritud nimetatud perekonnasidemete alusel.
- 28 Põhikohtuasja vastustaja jättis oma 14. septembri 2007. aasta otsuses N. Bolboli varjupaigataotluse rahuldamata, leides seejuures siiski, et N. Bolbol kuulub väljasaatmise keelu kohaldamisalasse.
- 29 N. Bolboli varjupaigataotlus jäeti rahuldamata varjupaigaõiguse seaduse § 3 lõike 1 alusel. Rahuldamata jätmise otsuse põhjenduste kohaselt ei kohusta Genfi konventsiooni artikli 1 jaotise D teine lause pagulasseisundit tingimusetult tunnustama, vaid piiritleb nende isikute kategooria, kelle suhtes nimetatud konventsiooni sätted on kohaldatavad. See tähendab, et palestiinlastel peab olema võimalus osaleda pagulasseisundi andmisega päädida võivas menetluses ja et tuleb kontrollida, kas isik vastab pagulase mõistele nimetatud konventsiooni artikli 1 jaotise A tähenduses. Sama otsuse kohaselt ei saa N. Bolboli pagulasseisundit tunnustada, kuna Genfi konventsiooni artikli 1 jaotise A sätted ei ole tema suhtes kohaldatavad, sest ta ei lahkunud oma päritoluriigist tagakiusamise tõttu rassi või usu, rahvuse või poliitiliste veendumuste pärast.

- 30 Eelotsusetaotlusest ilmneb, et N. Bolbolile laieneva väljasaatmise keelu alus on varjupaigaõiguse seaduse § 38 lõige 1 ning 2007. aasta seaduse nr II sissesõidu ja riigis viibimise kohta § 51 lõige 1, põhjusel, et palestiinlaste tagasilubamine toimub Iisraeli ametivõimude äranägemise kohaselt ning võib juhtuda, et N. Bolbolil tuleb Gaza sektoris valitseva kriitilise olukorra tõttu taluda piinamist või ebainimlikku ja alandavat kohtlemist.
- 31 N. Bolbol palus eelotsusetaotluse esitanud kohtul muuta BAH rahuldamatajätmise otsust ning anda talle pagulasseisund Genfi konventsiooni artikli 1 jaotise D teise lause alusel, kuna selle sätte näol on N. Bolboli arvates tegemist pagulasseisundi tunnustamise iseseisva alusega. Ta leiab, et kui selles sättes kehtestatud tingimused on täidetud, siis on tal õigus pagulasseisundi tunnustamisele olenemata asjaolust, kas teda saab käsitada pagulasena sama artikli jaotise A tähenduses. N. Bolboli väitel on kõnealuse artikli 1 jaotise D ülesandeks üksnes täpsustada, et juhul, kui isik, kes on UNRWA juures registreeritud või kellel on õigus saada seal registreeritud, viibib mis tahes põhjusel väljaspool selle organisatsiooni tegevuspiirkonda, ning kui mõjuvatel põhjustel ei saa oodata, et asjaomane isik nimetatud piirkonda naaseks, peavad Genfi konventsiooni osalisriigid tema pagulasseisundit automaatselt tunnustama. Arvestades asjaolu, et N. Bolbolil oleks oma isaliini pidi võimalus saada UNRWA juures registreeritud, kuid ta elab Ungaris, ja seega väljaspool selle organisatsiooni tegevuspiirkonda, tuleb talle anda pagulasseisund täiendava uurimiseta.
- 32 Põhikohtuasja vastustaja palub jätta kaebus rahuldamata, väites, et N. Bolboli poolt pagulasseisundi saamise eesmärgil esitatud taotlus on põhjendamatu, sest asjaomane isik ei lahkunud oma päritoluriigist Genfi konventsiooni artikli 1 jaotises A nimetatud põhjusel ning sama artikli jaotis D ei kujuta endast pagulasseisundi automaatse tunnustamise alust, vaid üksnes konventsiooni isikulist kohaldamisala käsitlevat sätet. See tähendab, et palestiinlased saavad pagulasseisundi üksnes siis, kui nad vastavad konventsiooni artikli 1 jaotise A pagulase määratlusele, see asjaolu tuleb aga kindlaks teha juhtumipõhiselt.

- 33 Eelotsusetaotluse esitanud kohus märgib, et põhikohtuasjas tõstatatud õigusküsimus tuleb lahendada direktiivi artikli 12 lõike 1 punkti a alusel. Kuna põhikohtuasjas käsitletav taotlus esitati 21. juunil 2007, mil kõnealust artiklit ei olnud Ungari õiguskorda veel üle võetud, tuleb käesolevas asjas kohaldada vahetult Liidu õiguse sätteid.
- 34 Eelotsusetaotluse esitanud kohtu arvates on Genfi konventsiooni artikli 1 jaotist D võimalik tõlgendada mitmel moel. ÜRO Pagulaste Ülemvolinik andis 2002. aasta oktoobris välja juhised „Genfi konventsiooni artikli 1 jaotise D kohaldatavuse kohta Palestiina pagulaste suhtes”. Paraku ei anna neist juhistest välja lugeda piisavalt selgeid ja ühemõttelisi juhtnööre, mis tagaks selle sätte ühetaolise kohaldamise palestiinlaste suhtes. Arvestades seda, et direktiivis on viide nimetatud artikli 1 jaotisele D, on Euroopa Kohus pädev selle sisu lahti mõtestama.
- 35 Neil tingimustel otsustas Fővárosi Bíróság (Budapesti kohus) menetluse peatada ja esitada Euroopa Kohtule järgmised eelotsuse küsimused:

„Kas nõukogu direktiivi 2004/83/EÜ artikli 12 lõike 1 punkti a kohaldamisel:

1. tuleb asuda seisukohale, et isikul on ÜRO institutsiooni kaitse ja abi juba ainuüksi seetõttu, et tal on õigus sellisele abile või kaitsele, või on vajalik, et ta oleks seda kaitset või abi ka tegelikult taotlenud?

2. toob viibimine väljaspool institutsiooni tegevuspiirkonda, institutsiooni tegevuse lõpetamine, institutsiooni poolse kaitse või abi võimaluse lõppemine endaga kaasa institutsiooni abi või kaitse lakkamise või võib selle kaasa tuua ka objektiivne takistus, mille tõttu isik, kellel on õigus kaitsele või abile, ei saa seda taotleda?

3. tingib asjaolu, et isikul on õigus tugineda direktiivile, isiku pagulasseisundi tunnustamise või tema suhtes ühe kahest direktiivi kohaldamisalasse kuuluvast kaitsevormi (pagulasseisund ja täiendava kaitse seisund) kohaldamise vastavalt asjaomase liikmesriigi äranägemisele, või ei too see automaatselt kaasa ühegi nimetatud [seisundi tunnustamist], vaid selle tulemuseks on üksnes see, et [huvitatud isik kuulub] direktiivi isikulisesse kohaldamisalasse?”

Eelotsuse küsimused

Sissejuhatavad märkused

- ³⁶ Direktiiv võeti vastu eeskätt EÜ artikli 63 esimese lõigu punkti 1 alapunkti c alusel, mille kohaselt Euroopa Liidu Nõukogu pidi võtma kooskõlas Genfi konventsiooniga ning teiste asjakohaste lepingutega varjupaika käsitlevad meetmed kolmandate riikide kodanike pagulaseks tunnustamise miinimumnõuete valdkonnas.

37 Direktiivi põhjendustest 3, 16 ja 17 ilmneb, et Genfi konventsioon kujutab endast pagulaste kaitse alase rahvusvahelise õiguskorra nurgakivi ning et pagulasseisundi andmise tingimusi ning seisundi sisu käsitlevad direktiivi sätteid võeti vastu selleks, et aidata liikmesriikide pädevaid siseriiklikke asutusi nimetatud konventsiooni kohaldamisel, tuginedes ühistele mõistetele ja tingimustele (vt 2. märtsi 2010. aasta otsus liidetud kohtuasjades C-175/08, C-176/08, C-178/08 ja C-179/08 Salahadin Abdulla jt, EKL 2010, lk I-1493, punkt 52).

38 Direktiivi sätteid tuleb seega tõlgendada direktiivi ülesehitust ja eesmärki arvestades ning kooskõlas Genfi konventsiooni ja teiste EÜ artikli 63 esimese lõigu punktis 1 viidatud asjakohaste lepingutega. Lisaks tuleb direktiivi sätteid vastavalt selle põhjendusele 10 tõlgendada põhiõigusi ning iseäranis Euroopa Liidu põhiõiguste hartas tunnustatud põhimõtteid austades (eespool viidatud kohtuotsus Salahadin Abdulla jt, punktid 53 ja 54).

Esimene küsimus

39 Esimese küsimusega soovib eelotsusetaotluse esitanud kohus teada, kas direktiivi artikli 12 lõike 1 punkti a esimese lause kohaldamisel saab isik mõnelt muult ÜRO institutsioonilt kui ÜRO Pagulaste Ülemvoliniku Ametilt kaitset või abi juba ainuüksi seetõttu, et tal on õigus sellisele abile või kaitsele, või on vajalik, et ta oleks seda kaitset või abi ka tegelikult taotlenud.

- 40 Sissejuhatuseks tuleb meenutada, et eelotsusemenetluses on faktiliste asjaolude kindlakstegemine liikmesriigi kohtu ülesanne.
- 41 Nagu on märgitud käesoleva kohtuotsuse punktis 27, ei ole N. Bolbol taotlenud UNRWA-lt abi ega kaitset.
- 42 Direktiivi III peatükis, mis käsitleb pagulaseks kvalifitseerumise tingimusi, oleva artikli 12 lõike 1 punkti a esimese lause kohaselt ei tunnistata kolmanda riigi kodanikku või kodakondsuseta isikut pagulaseks, kui „ta jääb Genfi konventsiooni artikli 1 [jaotise] D reguleerimisalasse, mis on seotud muude ÜRO organite või agentuuride kui ÜRO Pagulaste Ülem[voliniku] kaitse või abiga”.
- 43 Genfi konventsiooni artikli 1 jaotis D sätestab, et konventsiooni ei kohaldata „isikule, keda kaitseb või abistab” selline ÜRO asutus või institutsioon.
- 44 On selge, et UNRWA on selline muu ÜRO asutus või institutsioon kui ÜRO pagulaste Ülemvoliniku Amet, millele viitab artikli 12 lõike 1 punkt a ja Genfi konventsiooni artikli 1 jaotis D; seejuures on Genfi konventsioon – nagu ilmneb nõukogu poolt 12. septembril 2001 komisjonile esitatud direktiivi ettepanekust (KOM(2001) 510 (lõplik)) – loodud nimelt nende palestiinlaste konkreetset olukorda arvestades, kes saavad UNRWA abi või kaitset.

- 45 Nagu on märgitud kohtujuristi ettepaneku punktides 12 ja 13, tuleneb UNRWA koostatud konsolideeritud abikõlblikkuse ja registreerimise juhendist („Consolidated Eligibility and Registration Instructions”, edaspidi „konsolideeritud juhend”), mille käesoleval ajal kohaldatav versioon võeti vastu 2009. aastal, et kuigi UNRWA poolt ettenähtud „Palestiina pagulase” mõistele vastavad need „isikud, kelle alaline elukoht oli Palestiinas ajavahemikul 1. juunist 1946 kuni 15. maini 1948 ning kes 1948. aasta konflikti tõttu kaotasid nii oma kodu kui ka elatusvahendid” (konsolideeritud juhendi punkt III A 1), siis UNRWA abi ja kaitset on õigustatud saama ka teatavad muud isikud. Viimati nimetatute hulgas on „registreerimata isikud, kes on ümber asustatud 1967. aastal ja sellele järgnenud ajal toimunud vaenutegevuse tõttu” (konsolideeritud juhendi punkt III.B; vt ka eelkõige ÜRO Peaassamblee 4. juuli 1967. aasta resolutsiooni 2252 (ES-V) lõige 6).
- 46 Neil tingimustel ei saa kohe välistada võimalust, et selline isik nagu N. Bolbol, kes ei ole UNRWA juures registreeritud, võib siiski kuuluda Genfi konventsiooni artikli 1 jaotise D, ning seeläbi ka direktiivi artikli 12 lõike 1 punkti a esimese lause kohaldamisalasse.
- 47 Vastupidi seisukohale, mida kaitseb Ühendkuningriik, ei saa väidet, et 1967. aasta vaenutegevuse käigus ümber asustatud isikud ei kuulu Genfi konventsiooni artikli 1 jaotise D kohaldamisalasse, põhjendada sellega, et Genfi konventsiooni artikli 1 jaotises D ja seega ka direktiivi artikli 12 lõike 1 punktis a on silmas peetud ainult neid 1948. aasta konflikti tagajärjel tekkinud Palestiina pagulasi, kes said UNRWA abi ja kaitset ajal, mil sõlmiti Genfi konventsiooni esialgne, 1951. aasta versioon.
- 48 Genfi konventsiooni esialgset, 1951. aasta versiooni on täiendatud 31. jaanuari 1967. aasta pagulasseisundi protokolliga; seda just nimelt eesmärgiga teha võimalikuks kõnealuse konventsiooni evolutiivne tõlgendamine ja võtta arvesse uusi pagulaste kategooriaid lisaks isikutele, kellest said pagulased „enne 1. jaanuari 1951 toimunud sündmuste tagajärjel”.

- 49 Seetõttu tuleb hindamaks, kas selline isik nagu N. Bolbol kuulub direktiivi artikli 12 lõike 1 punkti a esimese lause alla, kontrollida – nii nagu küsib eelotsusetaotluse esitanud kohus –, kas piisab tuvastamisest, et selline isik on õigustatud saada UNRWA abi, või peab olema tõendatud, et ta on seda abi ka tegelikult taotlenud.
- 50 Genfi konventsiooni artikli 1 jaotis D, millele viitab direktiivi artikli 12 lõike 1 punkt a, piirdub sellega, et välistab kõnealuse konventsiooni kohaldamisalast isikud, keda „kaitseb või abistab” ÜRO asutus või allasutus, välja arvatud Pagulaste Ülemvoliniku Amet.
- 51 Genfi konventsiooni artikli 1 jaotise D selgest sõnastusest ilmneb, et selles konventsioonis sätestatud pagulasseisundi alt välja arvamise klauslit saab kohaldada üksnes isikutele, kes on ka tegelikult UNRWA abi taotlenud; ning sellisena tuleb seda klauslit tõlgendada kitsalt ja seda ei tohi seega kohaldada ühtlasi isikutele, kes on või kes on olnud kõigest õigustatud saada selle asutuse abi või kaitset.
- 52 Olgugi et UNRWA juures registreerimine on piisavaks tõendiks UNRWA-lt tegelikult saadud abi kohta, on käesoleva kohtuotsuse punktis 45 märgitud, et niisugust abi võidakse anda ka ilma sellise registreerimiseta, ning sel juhul peab abi saajal olema lubatud esitada selle kohta mis tahes muid tõendeid.

- 53 Neil asjaoludel tuleb esimesele küsimusele vastata, et direktiivi 2004/83 artikli 12 lõike 1 punkti a esimese lause kohaldamisel on isikul õigus mõne muu ÜRO institutsiooni kui ÜRO Pagulaste Ülemvoliniku Ameti kaitsele või abile juhul, kui ta on seda kaitset või abi ka tegelikult taotlenud.
- 54 Tuleb lisada, et sellise isiku pagulasseisundi tunnustamise taotluse, kes ei ole eelnevalt ka tegelikult taotlenud UNRWA abi või kaitset, võib igal juhul läbi vaadata direktiivi artikli 2 punkti c alusel.

Teine ja kolmas küsimus

- 55 Nagu on märgitud käesoleva kohtuotsuse punktis 41, ei ole N. Bolbol taotlenud UNRWA-lt abi ega kaitset.
- 56 Neil asjaoludel, ning arvestades esimesele küsimusele antud vastust, ei ole teistele esitatud küsimustele vaja vastata.

Kohtukulud

- 57 Kuna põhikohtuasja poolte jaoks on käesolev menetlus eelotsusetaotluse esitanud kohtus poolelioleva asja üks staadium, otsustab kohtukulude jaotuse siseriiklik kohus. Euroopa Kohtule märkuste esitamisega seotud kulusid, välja arvatud poolte kohtukulud, ei hüvitata.

Esitatud põhjendustest lähtudes Euroopa Kohus (suurkoda) otsustab:

Nõukogu 29. aprilli 2004. aasta direktiivi 2004/83/EÜ miinimumnõuete kohta, mida kolmandate riikide kodanikud ja kodakondsuseta isikud peavad täitma, et saada pagulase või muul põhjusel rahvusvahelist kaitset vajava isiku staatus, ja antava kaitse sisu kohta, artikli 12 lõike 1 punkti a esimese lause kohaldamisel on isikul õigus mõne muu ÜRO institutsiooni kui ÜRO Pagulaste Ülemvoaliniku Ameti kaitsele või abile juhul, kui ta on seda kaitset või abi ka tegelikult taotlenud.

Allkirjad